



**Уральский
федеральный
университет**

имени первого Президента
России Б.Н.Ельцина

**Институт государственного
управления
и предпринимательства**

ОСОБЕННОСТИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ



МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
УРАЛЬСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ ПЕРВОГО ПРЕЗИДЕНТА РОССИИ Б.Н. ЕЛЬЦИНА
ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

**ОСОБЕННОСТИ
ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Монография

Под общей редакцией Т. М. Резер

Екатеринбург
Издательство Уральского университета
2018

УДК 323.2:351-021.3
ББК 66.03
О75

Авторский коллектив:

О. Г. Александров (1.3, 2.1), Р. Р. Вафин (3.1, 3.1.1), В. В. Запарий (1.2), Я. М. Злоченко (3.1, 3.1.1), Н. М. Крупин (3.1.1), А. Е. Минкевич (1.1), А. П. Пилявский (3.1), Н. В. Сыманюк (1.4), Т. М. Резер (предисл.; 1.1, 2.1, 2.2; закл.), Н. Г. Хорошкевич (2.2)

Рецензенты:

М. С. Саликов, заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук, профессор
(заведующий кафедрой конституционного права
ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет»);
Н. Ю. Власова, доктор экономических наук, профессор
(кафедра государственного и муниципального управления
ФГБОУ ВО «Уральский государственный экономический университет»)

О75 Особенности публичного управления в современной России : монография / [О. Г. Александров, Р. Р. Вафин, В. В. Запарий, Я. М. Злоченко и др.] ; под общ. ред. проф. Т. М. Резер. — Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2018. — 154 с.

ISBN 978-5-7996-2507-8

Монография подготовлена коллективом авторов-исследователей вопросов публичного управления в современной России и за рубежом. Сделана попытка рассмотреть тенденции модернизации современного публичного управления, проблемы взаимодействия гражданского общества с государственными структурами в публичном управлении на региональном уровне.

Работа будет интересна магистрантам направления «Государственное и муниципальное управление», а также всем занимающимся проблемами развития публичного управления.

*Издание подготовлено при финансовой поддержке
Института государственного управления и предпринимательства
Уральского федерального университета имени первого Президента России
Б. Н. Ельцина (грант на издание монографии 2018 года)*

УДК 323.2:351-021.3
ББК 66.03

© Александров О. Г., Вафин Р. Р., Запарий В. В. и др., 2018
© Уральский федеральный университет, 2018

ISBN 978-5-7996-2507-8

ПРЕДИСЛОВИЕ

В современной науке об управлении, в частности в теории и методологии государственного и муниципального управления, имеется ряд нерешенных проблем. Следует отметить, что с одной стороны, существует некий недостаток исследований фундаментальных проблем государственного и муниципального управления во взаимосвязи и взаимообусловленности целей, задач и направлений публичного управления, с другой стороны, не активно разносторонне исследуется служебная профессиональная деятельность государственных гражданских и профессиональная деятельность муниципальных служащих. Таким образом, не исследуется в системе разделения труда новый тип профессиональной деятельности, имеющий свой особый предмет профессиональной деятельности и специфики. Таким образом, это все составляющие элементы такого феномена как публичное управление.

Л. Т. Волчкова, В. Н. Минина определяют государственное управление в форме политического руководства, государственного администрирования, государственного менеджмента¹. Предложенные выше названными авторами дефиниции форм государственного управления включают следующее:

1. *Политическое руководство* – это организующая, направляющая и координирующая деятельность органов государственной власти и управления по формированию и реализации политики как целей, принципов и направлений, обеспечивающих согласование интересов различных социальных групп, классов и достижение целей государства.

2. Политическое руководство не функционирует вне исполнительных органов власти. Оно реализуется посредством их деятельности, через администрирование. Это нижестоящий по сравнению с политическим руководством уровень управления. Его непосредственным субъектом управления является исполнительно-распорядительные органы (аппарат), чиновники-

¹ Волчкова Л. Т., Минина В. Н. Реформирование государственного управления в контексте основных тенденций развития современного общества // Государственное управление. Электронный вестник. – 2006. – № 7. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/reformirovanie-gosudarstvennogo-upravleniya-v-kontekste-osnovnyh-tendentsiy-razvitiya-sovremennogo-obschestva> (дата обращения: 06.11.2017).

профессионалы, работающие на постоянной договорной основе. Администрирование включает в себя организационные, распорядительные, нормативные, контролирующие виды управленческой деятельности. *Администрирование* – это упорядочивающая деятельность органов исполнительной власти и публичного управления, формирующая основу для стабильных отношений и взаимодействий субъектов власти, управления, хозяйственной и общественной жизни.

3. Для социально-экономического развития, преобразования, инноваций, способствующих решению или выступающих фактором предотвращения социально-экономических проблем, используются предпринимательские, инновационные виды управленческой деятельности. На национальном уровне таковым выступает *государственный менеджмент*.

Как видим, авторы, будучи социологами и экономистами, рассматривают публичное управление с позиции социально-экономического развития общества и государства, а не с позиции государственного обустройства на основе ведущей политической идеи, формально выраженной в политическом режиме, не противоречащей Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам.

В настоящей монографии мы будем рассматривать публичное управление с позиции особенностей его развития в России. Причиной такого подхода послужило *исходное суждение* о том, что публичное управление, то есть государственное управление в каждой стране имеет свои особенности, которые находят отражение в действующих моделях государственного управления, а модель должна базироваться на междисциплинарном подходе к ее теоретическому обоснованию принципов построения.

Теоретическое обоснование модели государственного управления в современной России, на наш взгляд, обусловлено двумя основными аспектами:

- во-первых, игнорированием в современных научных работах в области теории и практики государственного и муниципального управления проблем

теоретико-методологического характера исследования национальных особенностей государственного управления;

– во-вторых, в исследованиях, касающихся публичного управления, преимущество, как правило, отдается западноевропейскому понятийно-терминологическому аппарату и моделям государственного управления, в которых отражены правокультурные, социально-культурные, гражданско-политические, экономические и этнокультурные особенности политической среды и принятой гражданским обществом системы ценностей Запада, что вступает в противоречие с российскими традициями и ценностями.

Безусловно, оба этих аспекта должны быть учтены при определении теоретических подходов к определению понятийно-терминологического аппарата современной модели государственного управления и формулировании основных категорий и дефиниций.

На увлечение чрезмерным преклонением в сфере публичного управления перед Западом указывал дореволюционный юрист Н. А. Захаров, внесший существенный вклад в исследование проблем национальной теории государства. Он писал буквально следующее о том, что «насильно натягивать эту перчатку иноземного определения на руку русской действительности только для того, чтобы втиснуть ее в эту готовую, может быть мастерски, но для *чужой руки приготовленной формы*»¹. Данное суждение можно рассматривать как искусственную российскую психологическую зависимость перед внешней, а несодержательной, стороной Запада. Поэтому недопустимо обособление государственной науки от реальной жизни и исторических задач нашей страны.

Одной из актуальных проблем современного развития публичного управления в России, на наш взгляд, является определение в нем особенностей и отражение последних в действующей модели государственного управления. Данная проблема актуальна, поскольку возросли требования к качеству публичного управления. В настоящее время становится очевидным, что необходимы уточнения и научное обеспечение понятийно-терминологического аппарата публичного управления в

¹ Захаров Н. А. Система русской государственной власти. – Москва, 2002. – С. 35.

модели государственного управления в России. Таким образом, потребуется изучение и проведение сравнительного анализа модернизации публичного управления на основе современных концепций управления и определении основных подходов, наиболее активно реализуемых в публичном управлении России.

Одновременно в сфере публичного управления в России наблюдаются как позитивные, так и негативные тенденции, которые обусловлены объективными обстоятельствами и исторической ситуацией в стране.

К положительным тенденциям публичного управления можно отнести, например, реализацию направлений административной реформы. В результате в системе государственных органов исполнительной власти была полностью изменены форма и содержание деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Перечисленные тенденции отражают имеющиеся следующие противоречия.

- *на научно-публичном уровне:* между возросшими требованиями к качеству публичного управления со стороны гражданского общества и преимущественным заполнением западноевропейского понятийно-терминологического аппарата публичного управления, слабо учитывающего российские традиции и ценности;

- *на социально-публичном уровне:* между потребностью государства в качественном публичном управлении и игнорированием в современных научных работах в области теории и практики государственного и муниципального управления проблем теоретико-методологического характера исследования национальных и исторических особенностей модели государственного управления;

- *на научно-методическом уровне:* между тенденцией ориентирования исследований публичного управления на междисциплинарность и узостью научно обоснованного методического обеспечения процесса подготовки выпускников по направлению государственное и муниципальное управление.

В современных источниках, касающихся исследования публичного управления и

развития его в России, предпочтение отдается следующей дефиниции государственного управления, под которым подразумевается организующее и регулирующее воздействие государства на жизнедеятельность людей, развитие гражданского общества в целях упорядочения, сохранения или преобразования, опирающиеся на властные отношения.

Определяющим фактором обеспечения рациональности, выраженной в показателях результативности и эффективности государственного управления, выступает социальная направленность, то есть наполненность государственного управления общественными запросами и ожиданиями, а именно вызовами реальной жизни населения, требованиями отдельных социальных сообществ, потребностями отдельного индивида как члена гражданского общества и человеческого ресурса страны.

Монография подготовлена авторским коллективом преподавателей Института государственного управления и предпринимательства Уральского федерального университета имени первого Президента России Б. Н. Ельцина.

Мы благодарны всем, кто принял участие в работе над монографией: Александрову Олегу Григорьевичу, Вафину Рашиту Рафхатовичу, Запарию Василию Владимировичу, Злоченко Якову Михайловичу, Крупину Николаю Михайловичу, Минкевичу Александру Евгеньевичу, Пилявскому Анатолию Прокопьевичу, Сыманюк Нине Васильевне, Хорошкевич Наталье Геннадьевне.

Мы также выражаем благодарность Институту государственного управления и предпринимательства УрФУ за поддержку и финансирование издания.

Профессор, д. пед. н. Т. М. Резер

1. ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ МОДЕРНИЗАЦИИ СОВРЕМЕННОГО ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

1.1. Теоретические подходы к определению понятийно-терминологического аппарата современной модели государственного управления

Так если и вы языком произносите невразумительные слова, то как узнают, что вы говорите? Вы будете говорить на ветер. Сколько, например, различных слов в мире, и ни одного из них нет без значения. Но если я не разумею значения слов, то я для говорящего чужестранец, и говорящий для меня чужестранец.

Первое Послание к Коринфянам, Глава 14, стих 11

Государство для многих людей воспринимается как место, где они живут и работают, где находится их дом и семья, где поддерживаются и развиваются условия, учитывающие этнокультурные особенности¹, где существуют законы, государственные органы власти и партии, армия и полиция, границы и общий для всех жителей язык, сельское хозяйство и промышленность, деньги и многое другое, без чего не обойтись в жизни человеку.

В современных словарях отмечается два основных смысла термина «государство»:

1. Государство как политическая форма организации общества, осуществляющая управление обществом, охрану его экономической и социальной структуры.

2. Государство как страна с определенной политической системой.

В каждой эпохе было свое отношение к смыслу термина «государство». Аристотель считал, что понятия «государство» и «общество» идентичны, а гражданин –

¹ Martinez i Coma, Ferran; Nai, Alessandro. Ethnic diversity decreases turnout. Comparative evidence from over 650 elections around the world // Electoral studies. – № 49. – pp. 75-95.

тот, кто принимает участие в законосовещательной или судебной власти данного государства. Королю Франции Людовику XIV приписывают изречение: «Государство это я!», а В. И. Ленин на лекции в Свердловском университете «О государстве» 11 июля 1919 года дал иную формулировку: «Государство – это есть машина для поддержания господства одного класса над другим».

Одним из немногих документов, дающих определение «государства» в современном международном праве, является «Конвенция Монтевидео о правах и обязанностях государств» 1933 года¹. На наш взгляд, наиболее интересны статьи 1 и 3 этого документа.

Согласно статье 1 этого документа «Государство, как субъект международного права, должно обладать следующими признаками:

- постоянное население;
- определенная территория;
- правительство;
- способность к вступлению в отношения с другими государствами».

В статье 3 отмечается, что политическое существование государства не зависит от признания другими государствами. Даже до признания государство имеет право защищать свою целостность и независимость для обеспечения его сохранения, процветания и, следовательно, формировать себя таким образом, каким оно считает нужным, законодательствовать в соответствии с его интересами, управлять его услугами, а также определять юрисдикции и компетенции его судов. Осуществление этих прав не имеет иных ограничений кроме осуществления прав других государств в соответствии с нормами международного права.

Влияние религии на смысл слова государство неоднозначно. Это может быть как идея противопоставления, так и единства духовной и светской власти, религии и государства, их влияния на население страны².

Разнообразие точек зрения на смысл термина «государство» и их обобщение

¹ Конвенция о правах и обязанностях государств (г. Монтевидео, 26 декабря 1933 г.) Режим доступа: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38249008#pos=1;-263 (дата обращения: 06.11.2017).

² Grigoriadis, Theocharis. Religion, administration & public goods: Experimental evidence from Russia // Economic modelling. – № 66. – pp. 42-60.

позволяет дать следующее определение:

Государство – это социально-экономическая система, которая объединяет на определенной территории постоянно проживающих людей, создающая и разрушающая материальные и нематериальные ресурсы и ценности в пользу заинтересованных сторон (© А. Е. Минкевич).

Правомерен вопрос о модели государственного управления как внутри этой системы, так и об управлении данной системой из вне.

Очевидно, что на систему влияют как природные факторы, так и непосредственная деятельность людей. При этом необходимо учитывать качество и количество ресурсов и людей как внутри государства, так и вне государства¹. Учитывая результаты изменений, происходящих в системе, внутренние и внешние заинтересованные стороны будут различными способами влиять на ресурсы, людей и процессы функционирования системы для достижения своих целей и ценностей.

Поэтому, исследуя современную модель государственного управления, мы рассматриваем ее с теоретических конструкций следующих подходов:

1. Системного (рассмотрение объекта исследования как целостного множества элементов в их взаимосвязях и взаимодействии).
2. Процессного (с точки зрения на деятельность элементов системы, которая преобразует входы в выходы).
3. Междисциплинарного, позволяющего осуществлять прямой перенос методов исследования из одной научной дисциплины в другую.
4. Политического, основанного на изучении политических процессов и институтов.
5. Исторического подхода.
6. Правового подхода.
7. Социального подхода.

В общем виде современная модель государственного управления представлена на рис. 1. Как видно на рис. 1, информация о результатах изменений на выходе и о влиянии природных факторов и социума поступает к заинтересованным сторонам.

¹ Irving-Clarke, Yoric. The Coalition Government and Social Policy: Re-structuring the Welfare State // Political studies review. – № 15 (4). – pp. 656-656.

Сопоставляя результаты и прогнозы влияния природных факторов и социума со своими целями и ценностями, возможностями и ограничениями, заинтересованные стороны принимают управленческое решение для воздействия на поступление ресурсов в систему и процессы, происходящие в системе государственного управления.



Рис. 1. Современная модель государственного управления

Так как совпадения всех целей и ценностей заинтересованных сторон достичь невозможно, то это будет порождать противоречия, проблемы, конфликты, как на уровне индивидуума, так и на уровне групп, которые самоорганизуются или создаются специально на национальных, религиозных, политических, социальных, профессиональных и территориальных принципах.

Что понимается под процессом управления? Традиционно под управлением понимается процесс воздействия с определенной целью субъекта управления на объект управления. В обобщенном виде субъект – это система, которая отвечает на вопрос «кто/что» управляет, а объект – это система, отвечающая на вопрос «кем/чем» управляют.

Важно понимать, что одна система управляет процессами, происходящими в другой системе (внутри системы одна подсистема управляет другой подсистемой). При этом существует взаимное влияние систем друг на друга, которое может, как поддерживать их существование и развитие, так и разрушать их. Во многом это

зависит от поставленных целей, принятых ценностей и существующих процессов их взаимодействия.

Рассмотрим три упрощенные модели внутреннего государственного управления в системе «государство» (рис. 2).

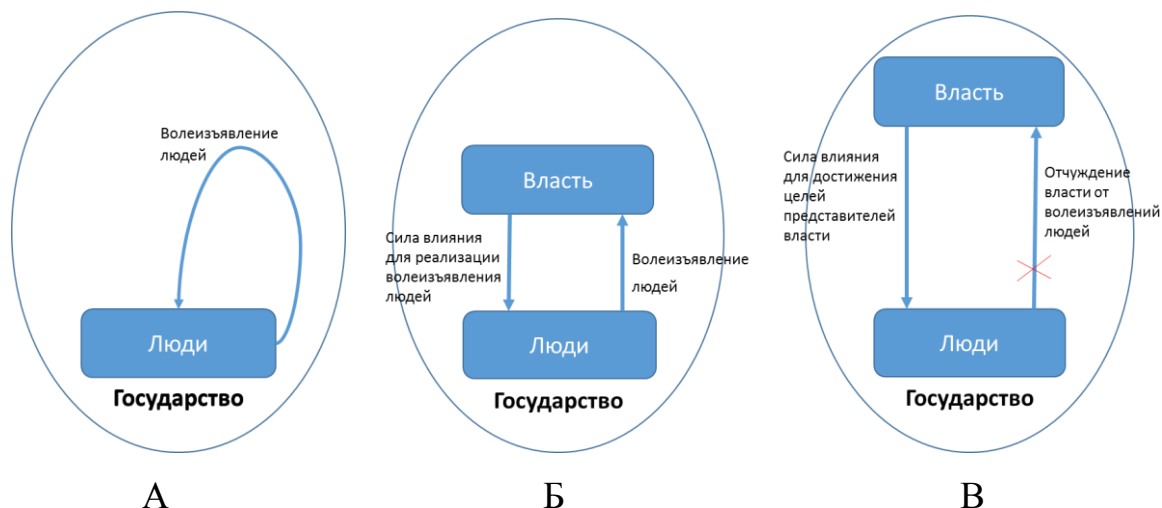


Рис. 2. Упрощенные модели внутреннего государственного управления в системе «государство»

Вариант А. Система государственного управления – это самоуправление людьми с учетом интересов общества и каждой личности, ситуация при которой субъект управления и объект управления является единым и неделимым целым (общество управляет собой непосредственно).

Вариант Б. Система государственного управления – это делегирование властных функций индивидууму или группе людей, осуществляется по особым установленным правилам; ситуация, при которой объект и субъект управления периодически могут меняться ролями в период избрания властных органов.

Вариант В. Система государственного управления – это отчуждение структуры власти от населения государства, ситуация при которой волеизъявления населения игнорируются, а цели управления совпадают с целями занимающих властные должности людей (приоритеты одних заинтересованных сторон в ущерб другим заинтересованным сторонам).

Очевидно, что все эти модели не устойчивые и в зависимости от разных внешних и внутренних факторов могут преобразовываться друг в друга.

Рассматривая систему «государство» с позиции системного подхода, можно в

ней выделить несколько укрупненных подсистем: социально-экономическую систему, социально-демографическую систему, систему материальных ресурсов, систему нематериальных ресурсов, система власти. Особо следует выделить информационную и банковскую системы.

Очевидно, что социально-демографическая система является носителем ценностей, создает и разрушает их под влиянием как факторов природы, так и под воздействием внешних международных систем управления социально-демографическими ресурсами, а также в результате внутренних противоречий в социальной среде государства и действующей системе государственного управления.

В упрощенном виде эта точка зрения на систему государственного управления представлена на рис. 3.



Рис. 3. Упрощенная система государственного управления

В идеале, волеизъявление граждан – основа деятельности властных государственных структур, которые должны управлять процессами устойчивого развития системы «государство», учитывая и сокращая отрицательное влияние тенденций международных систем управления и природных факторов, социальные и экономические противоречия внутри государства.

Волеизъявление граждан преобразуется в управленческое воздействие законо-

дательной, исполнительной и судебной власти на само население государства и взаимодействие государства с внешней средой (государствами, международными политическими, социальными, бизнес структурами и т.п.)¹.

Российская Федерация, ее властные структуры в XXI веке активно совершенствуют существующую систему государственного и муниципального управления. В законах появилось много слов, которые раньше отсутствовали в сфере государственного и муниципального управления, многие были известны в сфере управления бизнесом, а некоторые появились впервые и часто являются калькой с иностранных терминов.

Одним из традиционных приемов искажения восприятия реальности является подмена смыслов слов. Слова могут отражать как абстрактные, так и конкретные понятия. Очевидно, что диапазон понимания абстрактных понятий достаточно широк и приводит в процессе коммуникаций людей к непониманию друг друга, проблемам, конфронтации, хаосу.

Вудро Вильсон в своей работе «Наука государственного управления» в 1887 году впервые ввел понятия «публичное управление» (public governance) и «публичная администрация» (public administration). Идеи администрирования в государственном управлении в начале XX века получили развитие в теории бюрократии М. Вебера.

Public administration традиционно понимается как вид деятельности, который характеризуется как искусство и наука управления государственными делами, при этом уделяется особое внимание вопросам работы с людьми, коммерческими, некоммерческими, финансовыми организациями и домохозяйствами на основе приоритетов установленных законов, правил и процедур. В понятие public administration входят функции исполнительных органов власти государства².

В англоязычных словарях синонимами public administration являются: government administration, administrative management, public management.

В американском стандарте NAICS 2002 дается следующее определение поня-

¹ Jaeger, WP; Lyons, J; Wolak. Political Knowledge and Policy Representation in the States // American politics re-search. – № 45 (6). – pp. 907-938.

² Nisar, Muhammad A. Practitioner Envy and Construction of the Other in Public Administration // ADMINISTRATION & SOCIETY. – № 49 (10). – pp. 1403-1423.

тия public administration: «сектор экономики, в который включены федеральные, региональные и местные органы власти; занимаются управлением и осуществляют контроль исполнения государственных программ, наделенные исполнительными, законодательными и судебными функциями на определенной территории».

В период 1980-х годов в ответ на изменения в развитии глобальной социально-экономической системы на смену традиционному подходу public administration стала развиваться идеология public management. Новая модель ориентирует управление государством на методы управления, организационные идеи и ценности, используемые в современном бизнесе, с целью повышения эффективности и качества обслуживания государственного сектора, рассматривает роль граждан как получателей услуг или клиентов в государственном секторе¹.

Термин New Public Management («новый государственный менеджмент») был придуман учеными из Великобритании и Австралии Hood and Jackson в 1991 году². Дискуссии и обсуждения породили разнообразные значения этого термина. Одни ученые определяют New Public Management как введение новой институциональной экономики, государственного управления, а другие используют его для обозначения изменения в политике.

1. Создание более сложных и развивающихся квази-рыночных систем.
2. Изменение от иерархического управления к управлению контрактами в государственной и муниципальной службе.
3. Разные подходы к управлению небольшими стратегическими центрами и большой периферией, на основе тестирования рынка и контрактации стратегических должностных обязанностей государственных служащих.
4. Упразднение и сокращение не эффективных структур и организаций
5. Внедрение новых управленческих концепций, таких как управление через влияние, создание сети для организаций, создание стратегических альянсов между организациями.

¹ Merkus, Sander; Veenswijk, Marcel. Turning New Public Management theory into reality: Performative struggle during a large scale planning process // Environment and planning c-politics and space. – № 35 (7). – pp. 1264-1284.

² Learn Management Concepts & Skills Rapidly. URL: <http://www.managementstudyguide.com/new-public-management.htm> (дата обращения: 06.11.2017).

Обзор публикаций¹ и тенденций в законодательстве позволяет сегодня выделить основные точки зрения на ценности, ориентиры и суть модели New Public Management (новый государственный менеджмент)²:

6. Движение от стандартных форм обслуживания к более гибким и разнообразным формам сервиса.

Термин «публичное управление» активно используется в лексике государственных и муниципальных служащих России, средствах массовой информации, научных публикациях. «Публичное управление» по сути является калькой с английского Public management.

Если рассматривать смыслы слов «публичный» и «управление», то словосочетание «публичное управление» приобретает несколько иной смысл, в сравнении с тем, что вкладывают в него переводчики с английского. При этом важно помнить, что в английском языке нет общего термина «управление», а в каждой области деятельности используется своя терминология.

Энциклопедический словарь дает следующее определение понятию «управление» – элемент, функция организованных систем различной природы (биологических, социальных, технических), обеспечивающая сохранение их определенной структуры, поддержание режима деятельности, реализацию их программ³.

А. Н. Чудинов в своем словаре иностранных слов, вошедших в состав русского языка, дает следующее определение слову «публичный» – (по лат. Publicus) явный, известный; для публики, для общества, для народа устроенный, общедоступный, всенародный.

В монографии под публичным управлением понимается открытое, гласное, происходящее в присутствии людей управление, предназначенное для публики, общества, находящееся в их распоряжении. Такое понимание содержания публич-

¹ Барабашев А. Г., Страуссман Дж. Реформа государственной службы Российской Федерации в сравнительной перспективе // Вестник Московского университета. – 2005. – № 3 (21); Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления международный опыт. – Москва, 2003; Dowson S., Dargie C. New Public Management: A Discussion with Special Reference to UK Health // New Public Management: Current Trends and Future Prospects / ed. By K. McLaughlin, S. Osborne, E. Ferlie. London, 2002. и др.

² Merkus, Sander; Veenswijk, Marcel. Turning New Public Management theory into reality: Performative struggle during a large scale planning process // Environment and planning c-politics and space. – № 35 (7). – pp. 1264-1284; Madimutsa, Clever; Pretorius, Leon G. Revisiting Trade Unions' Response to New Public Management: A Case From Zambia // Public personnel management. – № 46 (3). – pp. 288-307.

³ Начала современного естествознания: тезаурус / В. Н. Савченко, В. П. Смагин. – Ростов н/Д.: Феникс, 2006.

ного управления и предлагается использовать в качестве основы для понимания того, что является публичным управлением и почему переводы с английского не отражают особенностей публичного управления в современной России.

В конце 1990-х годов, Джанет и Роберт Denhardt предложили новую модель государственной службы в эпоху цифровой эры, направленную на реинтеграцию государственных функций с использованием современных цифровых носителей и информационных технологий. Появился в сфере государственного и муниципального управления новый термин – «электронное правительство».

«Многие эксперты считают, что переход к цифровой экономике, который сейчас происходит, в том числе, приведёт и к пересмотру роли государства в управлении экономикой. Вся система государственного управления, как минимум, должна адаптироваться к объекту воздействия, прежде всего по скорости, по качеству принимаемых решений. Стремиться к оптимизации, двигаться в направлении ускоренной цифровизации государственного сектора необходимо, при этом нужно учиться у лидеров в этой области. У нас такие планы были и остаются», – говорил ранее премьер-министр России Дмитрий Медведев»¹.

Вопросы о том, насколько соответствует цифровизация государственного сектора публичному управлению в России, как эта технология влияет на искоренение бюрократических методов в государственном управлении и проявлению коррупции, безопасности государства и благосостоянию его населения требуют ответа, но пока однозначно на них ответить нет возможности.

Одним из последствий цифровизации государственного сектора может стать усиление влияния технологии «мягкой силы» как со стороны российского правительства на население страны, так и зарубежных организаций на процессы государственного управления в России.

Концепция «мягкой силы» связана с формированием такой власти или политической силы, которая влияет на поведение людей, вынуждая их принимать выгодные для источника влияния действия. Власть «мягкой силы» основана на силе информационных образов, влиянии смыслов, которые затмевают аргументацию ра-

¹ Экспертный совет представил своё видение концепции программы «Цифровая экономика». Режим доступа: <http://open.gov.ru/events/5515775/> (дата обращения 06.11.2017 г.).

зума человека. По сути, происходит манипуляция сознанием.

Использование технологии «мягкой силы» может создать иллюзию как у субъекта управления, так и объекта управления о том, что публичное управление происходит открыто и гласно в присутствии людей. Эти люди управляют и ими тоже управляют, создается впечатление, что это управление предназначено для публики, общества, и находится в их распоряжении, но кто конкретно использует технологию «мягкой силы» и какие цели при этом преследует? Народ? Избранное им правительство? Некоммерческие организации? Зарубежные государственные и международные структуры? Хакеры?

Концепция «мягкой силы» подразумевает формирование такого образа власти или любой политической силы (включая и оппозицию), которая способна влиять на поведение, вынуждая массы предпринимать выгодные актору «мягкой силы» действия. Власть «soft power» основана, прежде всего, не на аргументах разума, а на силе «информации и образов», на влиянии «смыслов».

Западная концепция «мягкой силы» была разработана в 1990 году профессором, доктором наук и преподавателем Гарварда Джорджем Сэмюэлем Наем. В 2004 году Дж. Най опубликовал свой фундаментальный труд «Soft Power. The Means to success on world politics» («Мягкая сила – средства достижения успеха в мировой политике»). В этой работе Дж. Най пишет о том, что человек как существо психическое живет в трех измерениях: реальном, информационном и символическом. Дж. Най привязывает схемы информационного и психологического воздействия на человека, корректирующие его образно-символическое мышление, к новым технологиям и средствам коммуникации.

В современном мире коммуникативные сетевые структуры, особенно структуры Интернета, оказывают крайне мощное воздействие на человеческое сознание и бессознательное, «присваивая» («обозначая») значимость тем или иным реальным («обозначаемым») событиям.

Дж. Най утверждает, что важнейшими инструментами «мягкой силы» являются:

– научные и культурные взаимодействия крупного международного актора с объектами манипуляции;

– влияние на систему высшего образования и на развитие общественных наук, в основную задачу которых входят конструирование теоретической и технологической базы образов и смыслов, отвечающей интересам проводника «мягкой силы» и позволяющим ему выстраивать тот или иной образ реальности.

Используя данные инструменты, субъект «мягкой силы» формирует «определенное мировоззрение» среди различных специальных категорий, таких как студенты, бизнесмены, чиновники, ученые.

В статье «Почему они не останавливаются» Митта Спенсер, издатель Pease Magazine, утверждала, что решающую роль в демонтаже СССР сыграли не «звездные войны¹», истощившие советский бюджет, а диалог американских и советских ученых в рамках Пагоушской конференции (Пагуош, Новая Шотландия, Канада, 7-10 июля 1957 г.). «Считается, – писала она, что иностранное влияние обычно осуществляется через правительственную бюрократию. Но это не совсем точно: даже когда важные идеи передаются в рамках уполномоченных государственных институтов, реальное влияние реализуется посредством личных отношений в социальных сетях (by personal relationships in social networks). Кроме того, встречи глаза в глаза, язык тела и другие невербальные средства переводят письменный материал в более точный когнитивный контекст»².

«Мягкая сила» сегодня становится одним из мощнейших инструментов борьбы за умы населения государства, который позволяет влиять на национальные, религиозные, семейные, культурные и общегосударственные ценности, стратегические и тактические цели как государственных структур управления, так и каждого гражданина, и жителя государства. Введение новых терминов и искажение смысла существующих приводит, с одной стороны, к унификации в процессе общения представителей различных языковых групп, а с другой, к потере

¹ Спенсер М. Почему они не останавливаются // Однако. – 2013. Режим доступа: <http://www.odnako.org/> (дата обращения 06.11.2017 г.).

² Мягкая сила и психоанализ: истоки и современность. Дж. Най и его мягкая сила. Режим доступа: http://studopedia.ru/1_59528_myagkaya-sila-i-psihoanaliz-istoki-i-sovremennost-dzh-nay-i-ego-myagkaya-sila.html (дата обращения 06.11.2017 г.).

исторического опыта и национальной памяти населения и его представителей в органах власти.

С незапамятных времен совместный труд людей сформировал организационные формы и технологии управления, в которых волеизъявление всех участников было равнозначно власти выбранного ими главы организации. В Русском государстве это были артели, ватаги, дружины.

М. Слобожанинов в 1917 году писал: «... артель древнейших времен представляла собой союз отдельных, принадлежащих к разным семьям, лиц, имевших общий интерес (цель) и согласных (солидарных) в нем; сознательно и добровольно договорившихся между собой в дружном и доверчивом единении, закреплённом обетом или клятвой, осуществлять поставленные себе задачи, на основах равноправия, общей круговой ответственности и самоуправляющейся организации с высшим выразителем его – общим сходом артели и с ответственным, снабжённым полнотой прав и власти, вождем (атаманом, большаком и проч.), и опирающихся в первую очередь не на денежную силу свою, а на личное трудовое участие своих членов и на моральность их взаимоотношений»¹.

Артелью, очевидно, могла быть названа такая организация отдельных лиц, взаимоотношения которых определились в этой организации на следующих основаниях:

1. Общности тех или других интересов (целей) и взаимность (солидарность) в них.
2. Добровольности участия в союзной (артельной) организации.
3. Договорной формы единения (в артели) и сознательного принятия её.
4. Содружества и братства во взаимоотношениях (моральности) членов организации.
5. Круговой между ними поруки, вытекающей как из моральных их побуждений, так и взаимности (солидарности) интересов.
6. Равноправия всех членов.

¹ Слобожанинов М. Народоуправство и трудовое начало в исторических формах бытовых артелей // Серия брошюры: Кооперация и новый строй. Типография инж. Г. А. Бернштейна, Рождественская 3-а. – Петроград, 1917 – № 1. – с 45.

7. Применение в управлении организацией полных начал самоуправления, с общим собранием или сходом членов в качестве высшего органа.

8. Избрание ответственного, но в тоже время снабженного полнотой власти, главы союза.

9. Личное трудовое участие в общем для организаций, и справедливое распределение выгод от дела на основе или трудового начала, или полного удовлетворения общепризнанных потребностей каждого.

В современном бизнесе подобные идеи можно найти в управлении публичными (акционерными) организациями, с той разницей, что личное участие в делах и управлении фильтруется через количество акций в руках акционера. Традиции волеизъявления народа в управлении общественными делами уходят в далекое прошлое и примерами могут служить Вече, Запорожская Сечь, Казачий круг.

Например, сегодня при выборе Папы в католической церкви необходимо согласие всех кардиналов, участвующих в выборах, в ООН существует право Вето, в партийных организациях высшим органом является съезд (собрание) делегатов, что было основой публичного управления с древнейших времен.

1.2. Историческая обусловленность развития модели государственного управления в России

Политическая и экономическая модернизация в Российской истории традиционно и неразрывно связана с мобилизационными усилиями власти, стремлением наверстать отставание в развитии, таким образом, оказаться адекватным давлению среды. Климатически (зона рискованного земледелия) и демографически (относительно низкая плотность населения) обусловленная слабость экономического базиса Северо-Восточной Руси в эпоху средних веков и раннего Нового времени. Традиционно в процессе политического объединения русских земель вокруг Москвы политическая интеграция значительно опережала экономическую интеграцию. Оказавшись отделенной от Европы не только территориально, политически, но и идеологически, путем принятия (в X в.)

православия византийского образца, складывающееся русское государство, оказалось вытолкнутым в «догоняющий» сценарий социально-экономического развития.

В условиях Нового времени и повсеместной культурно-технологической и политической экспансии Европейских государств России приходилось непрерывно перенимать основные технико-технологические, а позднее и социальные элементы их культуры. Сильное государство, отсутствие прочной традиции гражданского общества и включенность в общеевропейские процессы построения буржуазного, индустриального общества, привели уже Российскую империю к концу XIX в. состояние полномасштабного социально-политического кризиса. Революционные события 1905-1917 гг. привели к смене власти в стране, падению монархии, созданию недолговечных квазидемократических образований и, в итоге, победе большевиков.

Перед новой властью, пережившей тяжелую Гражданскую войну, в условиях «запаздывания» Мировой революции встали задачи преодоления технологического и социального отставания от ведущих развитых стран Европы и нового игрока на мировой глобальной арене – США. Однако и здесь революционерам большевикам не удалось принципиально изменить ситуацию: для быстрого «технологического рывка» до уровня противостоящих советскому государству «капиталистических» стран приходилось вновь закупать там технологии и оборудование, а небольшое, но тактическое отступление в виде НЭПА сменилось новым мобилизационным порывом периода индустриализации и коллективизации, в конце 1920-х начале 1930-х гг.

Декларируемая конституцией 1936 г. система народовластия советов быстро сменилась господством бюрократических структур сросшегося партийно-государственного аппарата. В результате большевикам так и не удалось вывести Россию из логики догоняющей модели развития. По завершению первых двух пятилеток, путем известного перенапряжения сил, стране в отдельных отраслях экономики удалось вплотную приблизиться к уровню развития капиталистических держав Европы. Однако это привело к формированию экстенсивного подхода к

промышленной политике и, как следствие, привело к снижению качества индустриального потенциала страны. Начавшаяся в Европе война, быстро переросшая в мировую, застала СССР в завершающей фазе становления его народно-хозяйственной базы, происходившего на основе жесткого государственного администрирования и командной системы. Тем не менее, отсутствие полноценной обратной связи, в рамках социалистического строительства привело к накоплению ошибок в управлении экономикой, в особенности, военной промышленностью. Начавшаяся внезапным нападением Германских вооруженных сил Великая Отечественная война в очередной раз заставило политическую элиту страны, в лице партийно-государственного аппарата, во главе с И. В. Сталиным, прибегнуть к комплексу мобилизационных мероприятий, в этот раз уже в совершенно экстремальных условиях 1941-1945 гг.

Появление Государственного Комитета обороны (ГКО) в качестве верховного чрезвычайного органа власти положило начало процесса стабилизации управления в условиях внезапного и массированного немецкого наступления. Создание ГКО стало маркером консолидации основной массы партийно-государственного аппарата для организации отпора врагу, преодоления неопределенности во внутренней политике и т.д. Даже с учетом того, что с 1940 г. происходило неуклонное возрастание степени милитаризации экономики, совокупно с повышением доли военной продукции, экономика страны все же оказалась не в силах резко повысить производство военной продукции в чрезвычайных условиях начала конфликта. Тем более, что быстрое и успешное развитие наступательных операций германского Вермахта и его союзников привело к провалу разработанных в мирное время планов разгрома агрессора в черте государственных границ, создав угрозы быстрого захвата ключевых индустриальных центров, расположенных европейской части СССР.

Довоенное развитие государственного аппарата СССР, особенно в период индустриализации, бюрократическая модель управления централизованными промышленными наркоматами, тем не менее, не отменяла дробления общего производственного цикла между различными ведомствами. Изготовление

основных видов современной на тот момент боевой техники (артиллерия, танки, боевые самолеты и корабли) сильно зависело от эффективности взаимодействия ведущих промышленных наркоматов, их отдельных предприятий, на которые возлагалась ответственность за производство тех или иных компонентов. Для сборки танков в довоенный период государству приходилось привлекать такие ведомства, как НКТМ (Наркомат транспортного машиностроения), НКТяжмаш (Наркомат тяжелого машиностроения), НКСП (Наркомат судостроительной промышленности), НКВ (Наркомат вооружений) и ряд других. Такая практика усложняла взаимодействие ведомств, снижая эффективность оперативного управления, и т.д. Это же снижало качество обратной связи между группами разнородных заводов, интегрированные для выполнения общей задачи. В мирное время, где выпуск вооружений осуществлялся в штатном режиме, такая ситуация не входила в прямое противоречие с целями и задачами государственного управления, а появляющиеся конфликты интересов между ведомствами разрешались в штатном, бюрократическом порядке.

Реальное развитие военно-политической ситуации летом 1941 г. привело Красную Армию к значительным потерям в личном составе, материальной части, особенно танков и самолетов. Гитлеровские войска вышли непосредственно к основным центрам оборонной промышленности СССР. В этих условиях единственным инструментом восстановления управления страной для ее верхушки становится создание чрезвычайного органа государственного управления – ГКО.

Официально ГКО (Государственный комитет обороны) был образован 30 июня 1941 г. Решение о его создании было принято от имени Президиума ВС СССР, ЦК ВКП(б) и СНК СССР, которые, как отмечалось, делегировали ГКО СССР «всю полноту власти в государстве» «ввиду создавшегося чрезвычайного положения и в целях быстрой мобилизации всех сил народов СССР для проведения отпора врагу». В состав этого органа вошли виднейшие представители госномнеклатуры: И. В. Сталин (председатель), В. М. Молотов (зам. пред.), К. Е. Ворошилов, Г. М. Маленков, Л. П. Берия. Позднее в его состав были введены Н. А. Булганин,

Н.А. Вознесенский (глава Госплана), Л. М. Каганович, А. И. Микоян. Решение о создании ГКО было утверждено Политбюро ЦК ВКП(б) 30 июня 1941 г. То есть в его состав вошли члены так называемого «узкого руководство» политбюро – ближайшие к вождю политические функционеры¹. ГКО, таким образом, выражал элитарный консенсус, в рамках светского государства, желание бороться до конца, общее основание среди основных региональных и республиканских властей.

И хотя ГКО провозглашался высшей управленческой инстанцией в иерархии страны, он, фактически, представлял собой выражение нераздельной на тот момент партийно-государственной власти в СССР, где Политбюро, СНК, ГКО действовали как единое целое². Единым оставался персональный состав Политбюро, ГКО и руководства СНК, которые действовали как единое целое.

Общее руководство в комитете и в стране целиком концентрировалось в руках И. В. Сталина. Под его началом и председательством обычно обсуждались наиболее важные оперативные вопросы управления, которые заранее прорабатывались отдельными представителями Ставки ВГК (Верховного главнокомандования) или ГКО.

В целом ряде работ представлена оценка роли и значения деятельности ГКО в истории Великой Отечественной войны и в практике управления страной. Это и не удивительно, поскольку деятельность ГКО прекрасно иллюстрирует исторически сложившиеся в России алгоритмы мобилизационного и чрезвычайного характера государственного управления. В советской историографической традиции комитет оценивался как важнейший инструмент партии и правительства, обеспечивший в чрезвычайных условиях эффективное военно-политическое и экономическое руководство страной. Однако детальных исследований всего комплекса документов и постановлений комитета не проводилось, т.к. они были засекречены³.

¹ РГАСПИ. Ф.17. Оп. 163. Д.1317. Л.19-31.

² ГКО СССР постановления и деятельность 1941-1945 гг. Отв. ред. А. К. Сорокин. Т. 1. С. 6.

³ Беликов А. М. Государственный комитет обороны и проблемы создания слаженной военной экономики // Советский тыл в Великой Отечественной войне. Кн. 1. М, 1974: Лунев А. Е. Советское государственное управление в годы Великой Отечественной войны // Советское государство и право. – 1980. – № 5. – С. 69-78.

Современная историография концентрирует свое уже внимание на конкретных механизмах взаимодействия различных группировок партийно-государственной номенклатуры СССР военных лет, следствием которого и стало формирование ГКО. Это стало возможно ввиду того, что большая часть документов комитета сейчас рассекречено.

В современном этапе развития отечественной историографии отражена деятельность ГКО по координации действий отдельных отраслей военной экономики, включая авиационную, танковую промышленность, а также промышленность вооружений. Тем не менее, существующие работы носят в основном обобщающий характер, при этом сама деятельность комитета обороны рассматривается недостаточно детально¹.

В 1941-1945 гг. сложилась система разделения обязанностей между ГКО, ЦК ВКП(б), СНК. Так решения по поводу производства вооружений, военной техники и развития военных отраслей промышленности, а также связанных с ними секторов экономики, прямо работавших на нужды обороны, обычно оформлялись от имени ГКО. Постепенно менялся объем и содержание работы комитета. Исходя из этого, можно выделить два основных этапа его существования и функционирования:

В рамках первого этапа (30 июня 1941 г. – 8 декабря 1942 г.) управление военной экономикой производилось членами ГКО «в ручном режиме», методом издания чрезвычайных директив, часто не согласованных с ведомствами-исполнителями, а личная ответственность каждого из членов комитета еще четко не была разграничена. Слабая координация действий различных наркоматов в угоду скорости принятия решения и его исполнения в целом осложняла сам процесс управления. Такая практика хоть и ускоряла принятие жизненно важных для обороны станы решений, при этом, повышала риск их невыполнения. Об этом

¹ Репников Д. В. Уполномоченные Государственного комитета обороны в мемуарной литературе о Великой Отечественной войне: механизм назначения и функционирования // Вестник удмуртского Университета. – 2012. – Вып. 5-3. – С. 63-72.; Горьков Ю. А. Государственный комитет обороны постановляет: (1941-1945). Цифры, документы. – М, 2002; Данилов В. Н. Городские комитеты обороны России в годы Великой Отечественной войны // Россия в 1941-1945 гг. Проблемы истории и историографии. – Самара, 1995. – С. 66-82; Кнышевский П. Н. Государственный комитет обороны: методы мобилизации трудовых ресурсов // Вопросы истории. – 1994. – № 2. – С. 53-65.

нам говорят многочисленные постановления, принятые в течение 1942 г., однако реально так и не исполненные в полном объеме.

На протяжении второго этапа, (8 декабря 1942 г. – сентябрь 1945 г.) для повышения качества управления в ГКО появляется специальный механизм – Оргбюро (Организационное бюро). Оргбюро было создано 8 декабря 1942 г. (постановлением Политбюро ЦК ВКП(б) от 8 декабря 1942 г.). Эта структура занималась согласованием в процессе подготовки постановлений ГКО. Туда вошли: В. М. Молотов, Л. П. Берия, Г. М. Маленков, А. И. Микоян. Состав Оргбюро осуществлял оперативное руководство важнейшими отраслями промышленности. Решением Политбюро от 15 мая 1944 г. главой Оргбюро ГКО стал Л. П. Берия, вместо В. М. Молотова. Это решение способствовало упрощению процедуры принятия решений, повысив активность аппарата в целом¹.

Для подготовки к принятию каких-либо решений, проводились заседания Оперативного бюро (Опербюро ГКО), где с участием заинтересованных сторон обсуждался и согласовывался проект необходимого постановления. Фиксировалось положение о принятии проекта на основании предложений, внесенных заинтересованными сторонами. Затем проект отправлялся И. В. Сталину с сопроводительной запиской, в ней раскрывалась суть постановления, прилагалась выписка из протокола заседания Оргбюро. В документе фиксировались присутствовавшие на заседании члены Оперативного бюро, указывалось, какие руководители участвовали в обсуждении данного решения, показывалось содержание самого решения. После этого, оно оформлялось либо как постановление ГКО, либо Политбюро ЦК ВКП(б), либо, СНК.

В годы войны ГКО, как инструмент государственного антикризисного управления, выступал, в первую очередь, центром согласования интересов ведомств и наркоматов, участвовавших в военном производстве. В общем смысле

¹ Там же. – С. 13.

ГКО даже не имел своего технического аппарата, его обслуживал Особый сектор ЦК ВКП(б) – канцелярия ВКП(б) и секретариат И. В. Сталина¹.

Кроме того при ГКО существовал такой институт, как «Уполномоченные ГКО». Уполномоченные получали специальный мандат, который давал им чрезвычайные полномочия для действия на местах, в интересах конкретных нужд и задач обороны. Этот документ за личной подписью вождя давал владельцу большие права: его указания были обязательны к неукоснительному исполнению как военным, так и гражданским органам².

Тем не менее, деятельность таких уполномоченных могла блокироваться и осложняться сопротивлением региональных партийных элит, которые видели в их лице посягательство на собственную хозяйственную автономию, особенно, если уполномоченный был назначен из центра или другого региона, не имея личных контактов на местах. Кроме того, большинство такого рода конфликтов уполномоченных с местной партийной верхушкой происходило из-за попыток волюнтаристского принятия ими решений, опираясь на свои юридически закреплённые чрезвычайные полномочия³. Местные партийные органы могли, в таком случае, пожаловаться на уполномоченного непосредственно наркому обороны (И. В. Сталину), либо другим членам ГКО. Зафиксированы случаи аннулирования мандатов и отзыва уполномоченных после процедуры разбирательства. Очень скоро на должности уполномоченных стали назначать, в определенных пропорциях как представителей местных партийных организаций, так и людей из центрального аппарата, чтобы таким образом соблюсти некий «баланс интересов». Так Н. С. Патоличев с января 1942 г. являлся Первым секретарем Челябинского Обкома и Горкома ВКП(б) и одновременно уполномоченным ГКО, а уполномоченный по производству танков в Челябинске, В. С. Емельянов, (заместитель председателя Комитета стандартов при СНК СССР)

¹ ГКО СССР постановления и деятельность 1941-1945 гг. Т. 1. – М., 2015. – С. 10.

² Репников Д. В. Уполномоченные Государственного комитета обороны в мемуарной литературе о Великой Отечественной войне: механизм назначения и функционирования // Д. Вестник удмуртского Университета. – 2012. – Вып. 5-3. – С. 67.

³ Репников Д. В. Уполномоченные Государственного комитета обороны в мемуарной литературе о Великой Отечественной войне: механизм назначения и функционирования // Д. Вестник удмуртского Университета. – 2012. – Вып. 5-3. – С. 67-69.

был назначен на должность вообще, что называется «по телефону», с указанием того, что свой мандат он получит на месте¹.

Деятельность ГКО в значительной степени касалась регулирования деятельности танковой промышленности СССР и Урала. В ходе принятия значимых управленческих решений относительно танковой промышленности, члены ГКО, как правило, ориентировались на мнение и экспертные оценки руководителей отрасли. Это касалось как директив о выпуске тех или иных систем танкового вооружения на том или ином предприятии, так и порядка перераспределения ресурсов. Более того, за распределение ресурсов в недрах всех оборонных наркоматов шла нешуточная борьба, порой превращаясь в подобие детективной истории, где в ход активно шли: административный ресурс, личные связи с высшей государственной элитой, волюнтаристские поступки и т. д.

В начальный период войны (1941-1943 гг.), работа танковой промышленности СССР и Урала характеризовалась большими сложностями в выполнении государственных заданий по производству основной и побочной продукции в связи с последствиями эвакуации (потеря кадров и оборудования, недостаток сырья и энергии, инфраструктурные ограничения на новых территориях). Понимая важность восстановления потенциала танковых частей Красной Армии для организации эффективного противостояния Вермахту, комитет обороны в лице его первых лиц, активно включился в управление танковой промышленностью.

Характерной особенностью централизованной системы управления в военное время было стремление государства держать под контролем максимальное число ресурсов. В целях оптимизации управления танковым производством, 11 сентября 1941 г. был создан Наркомат танковой промышленности (НКТП) СССР. В его состав вошло ряд смежных предприятий различных промышленных наркоматов с целью развития или создания здесь танкового производства. В условиях ограничения ресурсной базы и расстройств коммуникаций и кооперационных

¹ Черепанов В. В. Власть и война: сталинский механизм государственного управления в Великой Отечественной войне. – Москва: Известия, 2006. – 491 с.; Репников Д. В. Уполномоченные Государственного комитета обороны в мемуарной литературе о Великой Отечественной войне: механизм назначения и функционирования // Д. Вестник удмуртского Университета. – 2012. – Вып. 5-3. – С. 65-66.

связей (по мере территориальных потерь), основным способом решения возникавших проблем была мобилизация внутренних резервов, методы административного нажима и даже, прямые угрозы репрессий. Партийно-государственное руководство требовало безусловное выполнение плановых заданий, часто не взирая на объективные обстоятельства. Во многих случаях для исполнения решений ГКО приходилось в «ручном режиме» перераспределять сырье, оборудование, рабочую силу между отдельными предприятиями танковой промышленности. Эта осложнялась многочисленными протестами соответствующих регионов и организаций-доноров.

Сложилась даже своеобразная модель таких «призывов», и была сформулирована Сталиным еще в первые месяцы войны. Примером такого обращения-постановления может быть телеграмма, отправленная 17 сентября 1941 г. дирекции Уралмаша: «Прошу вас честно и в срок выполнять заказы по поставке корпусов для танка КВ ЧТЗ. Сейчас я прошу и надеюсь, что вы выполните долг перед Родиной. Через несколько дней, если вы окажитесь нарушителями своего долга перед Родиной, начну вас громить как преступников, пренебрегающих честью и интересами своей Родины. Нельзя терпеть, чтобы наши войска страдали на фронте от недостатка танков, а вы в далеком тылу прохлаждались и бездельничали»¹.

В последующем рассылка такого рода телеграмм от имени других членов ГКО стала распространенной практикой. В частности, этим активно занимался В. М. Молотов, когда курировал танковую промышленность².

В качестве показательных наказаний, за крупные провалы производственной программы (в 1941-1942 г.) ряд руководителей танковой промышленности были сняты с занимаемых должностей. Это сопровождалось и понижением в должности, выселением с занимаемой жилплощади и резким ухудшением материально-бытового положения. Чаще всего, таких руководителей переводили

¹ РГАСПИ. Ф.558. Оп. 11. Д. 151. Л. 44-45.

² РГАСПИ. Ф. 82. Личный фонд «Вячеслав Александрович Молотов».

на низовые должности заводских ИТР, с соответствующим усредненным окладом¹.

Несмотря на снятие И. И. Лисина с должности директора завода № 76 в октябре 1941 г. «за невыполнение плана по дизель-моторам», высшее руководство страны назначить этого человека директором вновь созданного 18 сентября 1943 г. завода № 50. Цеха и оборудование для создания завода № 50 были выделены за счет расформирования одного из филиалов УЗТМ. Постановления о снятии с должностей руководящих работников в рабочем порядке рассылались в адрес наркомов и директоров военных заводов. Часто приходилось принимать также и повторные постановления ГКО с целью добиться безусловного выполнения ранее принятых решений. В условиях военно-политического кризиса 1941-1942 гг. ГКО и верховное руководство страны не пошли на осуществление массовых репрессий против командного состава танковой промышленности и других отраслей. Оно понимало, что массовые репрессии в сложившихся условиях не только не помогут решить возникающие проблемы, но и приведут к дестабилизации и без того кризисной ситуации в военном и гражданском секторе экономики.

В рамках системы руководства военной промышленностью и управлении страной была выстроена своеобразная иерархия приоритетности выполнения постановлений ГКО. В данной практике *антикризисного управления* лежали следующие принципы: неофициальное признание того, что не все решения ГКО и утвержденные планы их реализации могут быть физически исполнены без коррективов, часто в связи с резким изменением военно-политической ситуации; формирование системы приоритетного распределения ресурсов и рабочей силы. Такая иерархия приоритетов, как правило, регулировалась специальными решениями правительства².

Решающие преимущества в порядке получения ресурсов и обеспечения выполнения заказов со стороны смежников имели наркоматы оборонной промышленности. В ряду главнейших из них стоял НКТП (Наркомат танковой

¹ Турбомоторный: Дела и судьбы / Т. И. Ефимова, М. А. Ардашева. – Свердловск, 1988. – С. 85-86.

² РГАСПИ. Ф. 644. Оп. 1. Д. 12. Л. 73.

промышленности). В условиях начавшегося в конце 1941 – начале 1942 г. транспортного кризиса, ГКО способствовал предоставлению приоритета воинским железнодорожным перевозкам с присвоением им особой нумерации. В ряде случаев ГКО приравнивал невоинские перевозки к воинским, обеспечивая, таким образом, скорейшее их осуществление. В 1942-1943 г. отмечались случаи санкционирования перевозок, комплектующих для танков на правах воинских¹.

Значительную роль в системе распределения ресурсов между различными ведомствами и их кооператорами играли неформальные договоренности. В начальный период войны известны многочисленные случаи несанкционированной переадресации ряда грузов другим получателям. В конце 1941 г. И. М. Зальцман, директор Кировского завода в Челябинске, пользуясь своей должностью зам. наркома танковой промышленности, приказал разукomплектовать стоявшие на станции эшелоны эвакуировавшегося в Оренбург завода № 174².

Поскольку танковый мотор В-4 предназначавшийся для танка Т-50 имел значительное число общих элементов с дизелем В-2., И. М. Зальцман, не теряя времени, воспользовался властью, как зам. наркома танковой промышленности, пустил в ход связи по партийной линии. Ссылаясь на необходимость выхода из кризисной ситуации, он без согласования с наркоматом и ГКО распорядился конфисковать все необходимые запчаcти, спасая собственную программу выпуска тяжелых танков. Не смотря на последовавший затем жесткий конфликт с руководством завода № 174, никаких последствий для И. М. Зальцмана не наступило.

Подобные случаи неоднократно наблюдались в ходе всего периода эвакуации. В первую очередь это касалось так называемых «бездокументных» грузов, т.е. тех, принадлежность которых было невозможно установить³. ГКО получал информацию о таких случаях, и в ряде постановлений ГКО оговаривается недопустимость такого поведения. В процессе регулирования приоритетности

¹ РГАСПИ. Ф. 644. Оп. 1. Д. 11.Л. 119-167.

² Свиpин М. Н. Броневой щит Сталина. История советского танка 1937-1943. – М., 2006. – С. 391.

³ Ермолов А. Ю. Танковая промышленность СССР в годы Великой Отечественной войны. – М., 2009. – С. 115-116.

распределения ресурсов большую роль играла личная деятельность членов ГКО. Им приходилось заниматься разбором жалоб и ходатайств различных наркоматов и ведомств о невыполнении кооператорами решений партии и правительства, о внесении изменений в планы, о выделении дополнительных ресурсов¹.

В частности, В. М. Молотов вел активную переписку с руководителями танковой промышленности, центральным аппаратом НКТП, смежных ведомств и прочих кооператоров и т.д. Делалось это с целью «понять все досконально», усложняя принятие решений.

Система личной ответственности членов ГКО за работу ключевых отраслей военной промышленности являлось важным элементом чрезвычайного военномобилизационного управления государством. Этот принцип распространялся и на более низкие уровни ведомств, заводов, организаций и цехов. Изначально система личной ответственности была реализована путем назначения уполномоченных ГКО. Согласно постановлению ГКО № 11-14 от 3 июля 1941 г., Л. М. Каганович был назначен уполномоченным ГКО по воинским перевозкам, а 2 сентября 1941 г. М. Г. Маленков в качестве уполномоченного ГКО должен был «в кратчайший срок обеспечить выполнение и перевыполнение программы по производству танков всех видов»². Далее в соответствии с постановлением ГКО № 1241 от 4 февраля 1942 г. В. М. Молотов стал куратором танковой промышленности, а Г. М. Маленков и Л. П. Берия – стали контролировать производство моторов и самолетов. Кроме того, они же получили еще ряд личных поручений³.

Важным элементом личной связи членов ГКО с ведущими руководителями военной промышленности СССР стало назначение заместителей членов ГКО. Как правило, это были высокопоставленные руководители наркоматов и центральных ведомств, которые входили в сферу ответственности тех или иных членов ГКО. Практиковалось три варианта назначения на должность: первое – с освобождением от ранее занимаемых постов; с сохранением по совместительству

¹ РГАСПИ. Ф. 644. Оп.1. Д. 12. Л. 167.

² РГАСПИ. Ф. 644. Оп.1. Д. 8. Л. 103.

³ Постановление ГКО № 1241с от 4 февраля «О распределении обязанностей между членами ГКО», РГАСПИ. Ф. 644. Оп. 1. Д. 20. Л. 218-219.

прежней должности и назначение на должность заместителя члена ГКО с сохранением части обязанностей, совпавших с новым кругом задач по прежнему месту работы¹.

В ряде случаев на должность заместителей члена ГКО назначались наркомы. Так 3 июля 1942 г. ГКО назначил на должность заместителя члена ГКО В. М. Молотова наркома танковой промышленности В. А. Малышева. Одновременно бывший заместитель В. М. Молотова по контролю над производством танков П. М. Зернов был назначен первым заместителем нового наркома танковой промышленности И. М. Зальцмана².

В. А. Малышев был отстранен от руководства отраслью летом 1942 г., а на его место поставлен директор Кировского завода в Челябинске И. М. Зальцман, который имел на тот момент у И. В. Сталина репутацию опытного и эффективного антикризисного управленца, человека «который умеет делать танки». В конце 1941 – начале 1942 г. назначенному ГКО на должность директора завода № 183 И. М. Зальцману удалось наладить здесь выпуск танков Т-34 и преодолеть постэвакуационный кризис. При этом новый директор сумел вывести из-под удара высший командный состав завода № 183 и путем жестких административных мер сумел выправить ситуацию. Таким образом, Сталин решил сменить руководителя отрасли, с тем расчетом, что И. М. Зальцман и в этот раз сможет резко увеличить производство танков, приведя в руководство наркоматом свою команду управленцев.

Высшее партийно-государственное руководство страны, в лице членов ГКО, стремилось добиться от НКТП в 1942 г. исполнения чрезмерно амбициозного плана по выпуску 140 танков в день (около 50 000 в год.)³. В прочем они так и остались недостижимыми, в первую очередь, ввиду объективных соображений: возрождавшаяся после эвакуации на Урале и в Поволжье танковая

¹ ГКО СССР постановления и деятельность 1941-1945 гг. Аннотированный каталог / Отв. ред. А. К. Сорокин. – Т. 1. – С. 29.

² Постановление ГКО № 1959 от 3 июля 1942 г. «О назначении Малышева В. М. заместителем члена ГКО Молотова В. М. по контролю за производством танков, Зернова П. М. первым заместителем НКТП и Горегляда А. А. заместителем наркома танковой промышленности» РГАСПИ. Ф. 644. Оп.1. Д. 40. Л. 112.

³ Ермолов А. Ю. Танковая промышленность СССР в годы Великой Отечественной войны. – Москва, 2009. – С. 154.

промышленность столкнулась с комплексом производственно-хозяйственных проблем, сдерживавших дальнейший прирост ее продукции.

Несмотря на улучшение во 2 кв. 1941 г. показателей работы отрасли, выполнить план по танкам Т-34 НКТП так же не смог (83 %), не смотря на перевыполнение плана по легким танкам Т-60 (187 %)¹. Такое положение вещей привело к нарастанию напряжения и в личном, и деловом общении между И. В. Сталиным и В. М. Малышевым. И, наконец, 1 июля 1942 г., Малышев был снят с должности наркома «за невыполнение плана по танкам Т-34»². Не смотря на отставку, В. А. Малышев все же сохранил свое влияние в танковой отрасли и получил «повышение» до заместителя члена ГКО. Это позволяло, бывшему наркому, не теряя полностью свое влияние, находится как бы в «резерве», на случай если новое руководство НКТП не сможет достичь поставленных задач. После того, как в течение почти года предложенная И. М. Зальцманом стратегия развития наркомата и новых видов танковых вооружений не сработала, а некоторые последствия его действий вызвали недовольство у самого И. В. Сталина, его карьера как наркома танковой промышленности была завершена возвращением В. А. Малышева на прежнюю должность.

За время работы на посту наркома И. М. Зальцман не добился успеха в силу ряда обстоятельств. В первую очередь, запаздывала реализация программы перевооружения, в связи с появлением у Вермахта нового поколения боевых машин, превосходивших советские по комплексу вооружения и бронезащиты (в первую очередь Т-V и Т-VI). Выполняя поручение обеспечить количественный прирост выпуска танков Т-34 и их приемлемую техническую надежность, Исаак Моисеевич не сумел обеспечить своевременной разработки и запуска в серию более мощных танков и САУ, способных на равных противостоять новым немецким конструкциям. Первым заметил резкое усиление боевой мощи новых немецких танков именно В. М. Малышев, о чем проинформировал членов ГКО и предложил программу создания новых более эффективных в бою САУ и танков, вооруженных 85-мм пушкой.

¹ Там же.

² «Пройдет десяток лет, и этих встреч не восстановишь уже в памяти» // Источник. – 1997. – № 5. – С. 119.

Сконцентрировавшись на производстве Т-34 путем привлечения к его выпуску УЗТМ, ЧКЗ и завода № 174, НКТП под управлением И. М. Зальцмана не смог предотвратить срыв производства самоходной артиллерии и ускорить перевооружение танков и САУ 85-мм пушкой. Кировский завод, возглавляемый М. Е. Длугачем, провалил сроки испытаний прототипа танка «ИС», по причине множества конструктивных недоработок в важнейших его элементах, включая трансмиссию. Похожая ситуация сложилась и на других предприятиях НКТП. При этом стоит подчеркнуть, что значительная часть из этих проблем носила объективный характер, либо вообще находились вне сферы власти наркома танковой промышленности¹.

Во-вторых, докладные записки И. М. Зальцмана по вопросам танкового производства, направляемые в адрес членов ГКО, становились все более категоричными, создавая у руководства страны, в первую очередь у Сталина, ощущение оторванности наркома от реального положения дел. На фоне этого, В. М. Малышев и Е. Круглов (руководитель группы танков при СНК) постоянно подвергали критике деятельность И. М. Зальцмана².

Относительно истинных причин отставки И. М. Зальцмана нет единого мнения. Историк танков С. М. Свирин считает, что причиной отставки стала расправа И. М. Зальцмана над начальником отдела главного конструктора завода № 38 С. А. Гинсбургом. Дело в том, что он был автором проекта и ответственным за создание остро необходимых фронту легких САУ (СУ-12, принятая на вооружение как СУ-76). В процессе ее разработки и серийного производства возникли проблемы с надежностью силовой установки и трансмиссии. САУ приводилась в движение двумя автомобильными двигателями, не синхронизированными между собой. В результате из-за возникновения резонансных колебаний между ними разрушались главный вал и коробка перемены передач. С. А. Гинзбург полагал, что этот дефект вызван низким качеством квалификации рабочих завода, небрежностью сборки, а также спешкой

¹ Ермолов А. Ю. Танковая промышленность СССР в годы Великой Отечественной войны. – Москва, 2009. – С. 197.

² «Пройдет десяток лет, и этих встреч не восстановишь уже в памяти» // Источник. – 1997. – № 5. – С. 189.

в ходе испытаний и при запуске в серию, но может быть исправлен в течение двух недель¹.

Для устранения дефектов в марте 1943 г. выпуск машин СУ-76 был остановлен. Виновником случившегося был «назначен» С. А. Гинзбург. Зальцман создал специальную комиссию во главе с собой и устроил показательное расследование причин возникновения поломок в силовой установке. По результатам расследования Гинзбург был отстранен от работы и отправлен на фронт начальником ремонтной службы танкового корпуса. Такое решение наркома не осталось незамеченным со стороны И. В. Сталина. Гинзбурга было приказано вернуть, однако к тому времени он уже погиб на фронте². Считается, что этот поступок заставил И. В. Сталина и высшее партийно-государственное руководство СССР признать в качестве основной причины проблем и неудач в танковой отрасли именно личную позицию И. М. Зальцмана³.

А. Ю. Ермолов считает главной причиной отставки И. М. Зальцмана неспособность последнего провести в жизнь основные мероприятия по созданию новых видов танков и САУ с усиленным вооружением и бронированием, намеченные В. А. Малышевым в его докладной записке Сталину от 10 апреля 1943 г. Поэтому ГКО вернул власть над наркоматом более адекватно понимающему цели и задачи управления В. А. Малышеву.

Кроме того, у последнего уже был готовый план, который он сумел в целом довольно успешно реализовать уже в начале 1944 г.⁴.

Приведенный в статье ряд эпизодов наглядно иллюстрирует достаточно гибкую кадровую политику ГКО, когда государство имело возможность в случае необходимости поменять политику в отношении той или иной отрасли военной промышленности за счет кадровых перестановок из числа своеобразного «кадрового резерва».

Постановление ГКО № 3650 от 26 июня 1943 г. «О назначении наркома танковой промышленности Малышева В. А. и освобождения от этой должности

¹ РГАЭ. Ф. 8752. Оп. 4. Д. 108. Л. 213-215.

² Свирин. М. Н. Самоходки Сталина. История советской САУ 1919-1945. – Москва, 2008. – С. 220-222.

³ Ермолов А. Ю. Танковая промышленность СССР в годы Великой Отечественной войны. – Москва, 2009. – С. 198.

⁴ Там же.

Зальцмана И. М.; о назначении Зальцмана И. М. директором КЗ и освобождении от этой должности Длугача М. Е.; об утверждении парторгом ЦК ВКП(б) на КЗ Баранова Л. С. И освобождения от этой должности Козина М. Д.; о назначении Духова Н. Л. Главным конструктором серийного танкового производства КЗ, Котина Ж. Я. – главным конструктором опытного завода № 100 по совместительству, Хаита – главным технологом, Наиша М. Н. – начальником планово-производственного отдела, Сычева – начальником ОТК Кировского завода; об изменениях в системе управления Кировским заводом» ознаменовало отстранение от управления танковой промышленностью «команды Зальцмана»¹.

Данный документ вскрыл также ошибки в управлении Кировским заводом, допущенные директором М. Е. Длугачем. Пункт № 2 постановления ГКО № 3650 предписывает освободить от его должности «как не обеспечившего руководства заводом и направить его в распоряжение НКТП для использования на менее ответственной работе». М. Е. Длугачу пришлось нести ответственность за проблемы с качеством выпускаемых танков «КВ» и САУ на их базе, а также срыв сроков создания машин серии «ИС».

«Новый хозяин» наркомата предписал полностью реформировать управление Кировским заводом, сделав его более централизованным. Большое внимание уделялось улучшению работы КБ завода и его организационной структуры. В частности, создавался общезаводской планово-производственный отдел в составе: танкового, моторного, металлургического и сектора общего производственного планирования. Кроме того, был ликвидирован имевшийся в управлении заводом дуализм, а именно: танковый и моторный отделы, имевшие каждый собственную должность главного инженера. Юридически, будучи частью одного предприятия – Кировского завода – они зачастую действовали как два разных завода под одной крышей. С появлением общего главного технолога и главного инженера качество управления на Кировском заводе повысилось и в 1944 г. он в целом начал выполнять количественные и качественные показатели плана².

¹ РГАСПИ. Ф. 644. Оп. 1. Д. 129. Л. 2-9.

² РГАЭ. Ф. 8752. Оп. 7. Д. 121. Л. 5.

Сменилась и еще одна фигура в руководстве танкопрома, а именно – В. М. Молотов. Теперь курировать танковую промышленность в рамках Совнаркома и ГКО было поручено Л. П. Берии. У него были дополнительные возможности, в частности благодаря наличию трудовых ресурсов ГУЛАГА. Впрочем, они применялись на танковых заводах лишь эпизодически (уборка мусора и отходов силами заключенных на территории ЧКЗ и завода № 183). Гораздо лучше было то обстоятельство, что Л. П. Берия был еще и уполномоченным ГКО по промышленности вооружений, что открывало для НКТП дополнительные возможности к сотрудничеству и с другими наркоматами¹.

ГКО как верховный чрезвычайный орган государственной власти оказал на первом этапе Великой Отечественной войны решающий вклад в сохранение стабильности государственного управления. Члены ГКО являлись одновременно, так называемым, «узким» руководством Политбюро и, во главе с И. В. Сталиным определяли политику в отношении танковой промышленности и других отраслей военного производства.

В целом, не смотря на комплекс объективных (кадровый, энергетический, транспортный и демографический кризис) и субъективных обстоятельств, осложнявших управление, ГКО удалось стабилизировать отрасль и создать условия для раскрытия ее производственного потенциала. ГКО проводил достаточно взвешенную кадровую политику, как правило, избегая чрезмерных репрессий против командного состава предприятий танковой и военной промышленности, несмотря на угрозы подобных действий. Это объясняется с одной стороны, желанием не нарушать стабильность самой системы, и чрезвычайной узостью кадровой базы высококвалифицированных управленцев. Основным механизмом принятия решений ГКО относительно танковой промышленности стало согласование различных интересов как внутри НКТП, так и между оборонными наркоматами. Этот момент самоорганизации в ходе принятия управленческих решений по вопросам организации танкового производства сильно отличается от размеренной и бюрократизированной системы

¹ Ермолов А. Ю. Танковая промышленность СССР в годы Великой Отечественной войны. – Москва, 2009. – С. 199.

управления мирного образца. Важнейшим показателем новизны данной системы является пропорциональное увеличение свободы действий конкретного исполнителя и его ответственности за принятые решения. Если принятое решение на страх и риск исполнителя приводило к достижению нужного результата, то высшее руководство страны закрывало глаза на методы и характер его выполнения.

На начальном этапе (1941-1942 гг.) деятельности ГКО по регулированию работы танковой промышленности в основном преобладали директивы, выработанные лично членами комитета в срочном порядке и без подробного согласования с ведомствами-исполнителями, то уже в 1943-1945 гг. большинство директив было уже результатом компромисса, взаимных договоренностей основных участников производственного процесса.

Важным ресурсом для принятия необходимых решений был «кредит личного доверия» тех или иных руководителей отрасли со стороны членов ГКО. Неформальное общение с высшим руководством страны по основным производственным вопросам было таким же необходимым элементом государственного управления военной промышленностью, как и деятельность соответствующих бюрократических структур. Да и высшее военно-политическое руководство в значительной степени зависело от экспертной оценки тех или иных событий от ведущих руководителей танковой промышленности; руководство НКТП напрямую влияло на характер и качество принимаемых ГКО управленческих решений относительно танковой промышленности. При этом военно-политическое руководство страны стремилось сохранять конкуренцию между отдельными кланами и группировками внутри производственной элиты танковой промышленности.

Практика показала, что любой, даже очень высокопоставленный и имеющий сильные позиции в государственной элите человек (В. А. Малышев, И. М. Зальцман и др.), может быть временно или бессрочно отстранен от своей должности в случае невыполнения важнейших оборонных поручений. Управленца любого уровня можно было заменить другим, более способным (в глазах

И. В. Сталина и его окружения) человеком. Такая практика резко повысила вертикальную мобильность, способствовала улучшению качества управленческого корпуса и в целом повысила качество управления танковой промышленностью.

Государственный комитет обороны за время Великой Отечественной войны показал себя как эффективный и гибкий к изменчивым условиям среды орган государственного чрезвычайного управления, а его политика по отношению к танковой промышленности способствовала ее становлению и развитию в условиях нехватки энергии, сырья, оборудования и кадров. В процессе управления были реализованы принцип концентрации управления, личной ответственности и чрезвычайных полномочий, которые были поставлены выше формальных бюрократических принципов. Именно это и обеспечило необходимое качество управления в отрасли.

1.3. Административное реформирование государственного управления

Вопросы реформирования всегда будут актуальными и востребованными, поскольку ни один процесс, ни одно явление не может быть статичным не зависеть от внешних условий и обстоятельств. Изменение внешней среды требует неизменного изменения явлений и процессов. Именно поэтому реформирование всегда будет одним из важных аспектов развития общества.

Определимся с понятиями. Так реформирование – это процесс результатом, которого является реформа или преобразование. Иначе говоря, при таком процессе изменяется не только форма или образ самой системы, но и сама структура системы. Но меняется ли при реформировании содержание системы?

Прилагательное «административное» отвечает на вопрос: «Как изменятся качественные характеристики после реформирования государственного управления?». При этом важно помнить, что администрирование – это выполнение предписанной деятельности, строго прописанной в должностной инструкции без

осмысления деятельности, без вникания в суть этой деятельности, бюрократическое выполнение инструкций и предписаний.

Итак, административное реформирование государственного управления – это бюрократическое выполнение инструкций и предписаний по изменению формы и образа государственного управления с изменением его структуры. Возможно, термин «административная реформа» неудачен, но он есть в политической риторике и часто используется в сочетании с «совершенствованием государственного управления». Обратимся к проведенной в России административной реформе.

Какие этапы административной реформы можно выделить на основе принятых законов Российской Федерации после распада СССР?

Первые десять лет перестройки были связаны с болезненным переходом к рыночным, капиталистическим отношениям и изменением ценностей в обществе, формированием государственной власти, отличающейся от той, которая функционировала в СССР.

Принятая В 1993 Конституция России провозгласила участие населения в непосредственном управлении государством посредством референдума и выборов. Это формы непосредственного участия в публичном управлении, всё остальное в законодательстве стало производным от этих правомочий.

В начале 2000 годов произошла оценка достигнутых результатов. В соответствии с указом Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 года № 824 «О мерах по проведению административной реформы 2003-2004 годах» для обеспечения реализации приоритетных направлений административной реформы была создана Правительственная комиссия по проведению административной реформы в Российской Федерации.

Приоритетными направлениями административной реформы стали:

- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;
- исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;

- развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики;
- организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам;
- завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оптимизация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

С точки зрения публичного управления, следует отметить федеральные законы от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации» и от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Эти законы создают условия для обеспечения обратной связи между органами управления и населением, в том числе при принятии структурами власти нормативных правовых актов, включая программные документы.

Публичное управление, с точки зрения непосредственного участия населения, в сфере судебной деятельности нашло отражение в Федеральном законе от 20 августа 2004 года № 113-ФЗ «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации». В соответствии с законом:

1. Граждане Российской Федерации (далее – граждане) имеют право участвовать в осуществлении правосудия в качестве присяжных заседателей при рассмотрении судами первой инстанции подсудных им уголовных дел с участием присяжных заседателей. Ограничение данного права устанавливается только федеральным законом.

2. Участие в осуществлении правосудия в качестве присяжных заседателей граждан, включенных в списки кандидатов в присяжные заседатели, является их гражданским долгом.

В рамках преобразований законодательства в соответствии с Конституцией Российской Федерации Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 года № 131-ФЗ

устанавливает общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, определяет государственные гарантии его осуществления.

Граждане Российской Федерации осуществляют местное самоуправление посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах, посредством иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления.

Иностранные граждане, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования, обладают при осуществлении местного самоуправления правами в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами.

Этот Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к 2017 году претерпел несколько редакций на основе более 120 федеральных законов и 2 изменений, внесенных Постановлениями Конституционного Суда РФ.

Основное содержание федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 года № 131-ФЗ сегодня охватывает следующие сферы:

- принципы территориальной организации местного самоуправления;
- вопросы местного значения;
- наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;
- органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления;
- муниципальные правовые акты;
- экономическая основа местного самоуправления;
- межмуниципальное сотрудничество;
- ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, контроль и надзор за их деятельностью;
- особенности организации местного самоуправления;

– формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления, которые подробно представлены в следующих статьях закона: статья 22 «Местный референдум», статья 23 «Муниципальные выборы», статья 24 «Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования», статья 25 «Сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования».

Законодательно закреплены и такие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления как сход граждан, правотворческая инициатива граждан, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, собрание граждан, конференция граждан (собрание делегатов), опрос граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления и другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления¹.

К сожалению, в риторике государственных гражданских и муниципальных служащих этот закон почти не отождествляется с идеологией публичного управления.

Следующим этапом административной реформы стал Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». Особенностью данного указа были конкретные показатели, установленные для оценки деятельности государственных структур.

Например, к 2018 году удовлетворенность граждан качеством государственных и муниципальных услуг должна составить 90 %. При этом 70 % лиц будут получать ее в электронном виде. Планировалось, что к 2014 году время ожидания в очереди за получением услуги сократиться до 15 минут.

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06 октября 2003 № 131-ФЗ (последняя редакция). Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения 10.11.2017 г.).

Далее 23 августа 2012 года Д. А. Медведев утвердил Концепцию формирования механизма публичного представления предложений граждан с использованием интернета для рассмотрения в Правительстве РФ¹. Концепцией предусмотрены технические и организационные условия для публичного представления предложений граждан в Интернете, а инициативы, набравшие более 100 тыс. голосов в течение года, должны быть рассмотрены Правительством РФ.

Анализ сайта «Российская общественная инициатива» позволяет косвенно оценить эффективность этого элемента системы публичного управления.

С 2013 года на сайте было размещено более 10171 инициатив граждан. Однако на сайте нет информации о том, какие из них были реально рассмотрены органами государственного и муниципального управления и какие по ним приняты соответствующие управленческие решения.

Продолжительность голосования граждан за инициативу установлена в один год. К сожалению, даже самая актуальная инициатива не успевает набрать необходимое количество голосов за этот промежуток времени, так как ее злободневность заменяется другими проблемами. Отсутствие достижения за год установленного порога голосов создает условия, при которых у властных структур появляется аргумент в пользу того, что данная инициатива не соответствует интересам граждан, и инициатива не принимается. Следует отметить, что инициативы бывают разного качества. Приводим пример критической оценки и предложения².

Инициатива № 77 Ф 18723. Уровень инициативы: федеральный. Заккрытие интернет-ресурса «Российская общественная инициатива». На данный момент из 6 инициатив, набравших положенные 100 000 голосов, ни одна не была одобрена органами власти. При этом вопросы, предлагаемые для решения, крайне важны для общества в целом. Данный факт может говорить лишь об иллюзии действенности данного интернет-ресурса и экономии времени, потраченного на создание

¹ Концепция формирования механизма публичного представления предложений граждан Российской Федерации с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для рассмотрения в Правительстве Российской Федерации предложений, получивших поддержку не менее 100 тыс. граждан Российской Федерации в течение одного года. Режим доступа: <http://archive.government.ru/docs/20405/> (дата обращения 10.11.2017 г.).

² Заккрытие интернет-ресурса «Российская общественная инициатива». Режим доступа: <https://www.roi.ru/18723/> (дата обращения 10.11.2017 г.).

экспертной группы и рассмотрение предлагаемых инициатив, что можно было бы пользой потрачено на другие цели государственного значения.

Практический результат: экономия времени, потраченного на создание экспертной группы и рассмотрение предлагаемых инициатив. Голосование по этой инициативе закончилось 31.05.2016 года. Проголосовало на сайте 2,18 % граждан. За инициативу подано: 2 180 голосов. Против инициативы подано: 2 503 голоса.

В 2017 году продолжается ориентация на электронную форму взаимодействия между гражданами и государственными структурами, формирование «Цифровой экономики» в Российской Федерации.

В результате волеизъявление граждан в такой «электронной форме» не обеспечивает быстрой обратной связи между субъектом и объектом управления. Создается иллюзия у одних участников о том, что они управляют процессом, а у других о том, что они влияют на этот процесс.

Опыт многолетнего голосования с помощью сотового телефона или персонального компьютера и интернета при выборе победителя в телевизионных шоу или анкетирования по злободневным вопросам на радио создает устойчивые рефлексы у населения, особенно молодежи, и готовит их к новой технологии «дистанционного электронного управления», веру в «электронное правительство».

В реальности процессом может управлять оператор электронной системы (или хакер) по заданию заинтересованных сторон. Осознание этой ситуации находит отражение как в публикациях СМИ, так и законодательных актах государственных структур. Например, сообщения WikiLeaks о скандальном использовании электронных средств связи телефонии и интернета государственными структурами разных стран.

Первым в мире серьезным политическим событием, в котором применялось интернет-голосование, стали предварительные выборы Демократической партии США в Аризоне в марте 2000 года. Более 40 % от всех участников голосовали через Интернет¹.

В соответствии с Указом Президента РФ от 23 августа 1994 года № 1723

¹ Проведение государственного голосования в Интернет. Режим доступа: <http://nestor.minsk.by/sr/2004/02/40211.html> (дата обращения 10.11.2017 г.).

«О разработке и создании Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» была разработана и сегодня функционирует. В Федеральном законе от 10 января 2003 года № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» отмечается:

Использование Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» при подготовке и проведении выборов и референдума является одной из гарантий реализации прав граждан Российской Федерации на основе обеспечения гласности, достоверности, оперативности и полноты информации о выборах и референдуме.

Так статья 3 «Правовая основа использования, эксплуатации и развития ГАС «Выборы» федерального закона от 10 января 2003 года № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» устанавливает, что правовой основой использования, эксплуатации и развития ГАС «Выборы» являются Конституция Российской Федерации, Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации», федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации», настоящий Федеральный закон, федеральные законы «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», «Об электронной подписи», иные федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Статья 4 «Основные принципы использования, эксплуатации и развития ГАС «Выборы» рассматриваемого закона формулирует 11 принципов, среди них – недопустимость подключения ГАС «Выборы» к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и элемента социально-экономической системы по государственной статистике.

Важно отметить, что в процессе управления мы получаем те результаты, показатели которых мы контролируем и измеряем. Классификатор институциональных

единиц по секторам экономики (КИЕС), утвержден Приказом Федеральной службы государственной статистики от 02.08.2004 года № 110. В редакции 2008 года в нем разработаны подразделения отечественной экономики на некоторое число групп хозяйствующих субъектов – резидентов страны, однородных с точки зрения функций, осуществляемых ими в экономическом процессе, а также источников финансирования их затрат. Такая классификация обеспечивает институциональный подход при формировании макроэкономических показателей, позволяет к изучаемым процессам подойти не с точки зрения самого процесса (такой подход называется функциональным), а с точки зрения субъектов, их осуществляющих.

В соответствии с классификатором для статистического учета в настоящее время выделяется несколько основных групп:

- S.11. Нефинансовые корпорации;
- S.12. Финансовые корпорации;
- S.13. Государственное управление;
- S.14. Домашние хозяйства;
- S.15. Некоммерческие организации, обслуживающие домашние хозяйства.

В классификаторе также дан ряд определений, которые важны для понимания того, что измеряется для принятия соответствующего управленческого решения на государственном уровне и как это связано с публичным управлением и административными реформами.

Приведем некоторые из них.

1. *Сектор нефинансовых корпораций* включает институциональные единицы, основной функцией которых является производство товаров и нефинансовых услуг с целью продажи их на рынке и получения прибыли. Затраты на производство возмещаются из выручки от реализации. В данный сектор включаются следующие виды институциональных единиц: нефинансовые корпорации и квазикорпорации, а также некоммерческие организации, являющиеся рыночными производителями товаров и нефинансовых услуг. Рыночные некоммерческие организации представляют собой организации,

имеющие статус некоммерческой организации. При этом они контролируются и в основном финансируются коммерческими организациями либо предоставляют услуги по рыночным ценам, оказывающим значительное воздействие на уровень спроса. *Сектор нефинансовых корпораций* состоит из трех подсекторов:

- государственные нефинансовые корпорации (контролируются и финансируются органами государственного управления и органами местного самоуправления);
- национальные частные нефинансовые корпорации (не подлежат контролю со стороны органов государственного управления или из-за рубежа);
- нефинансовые корпорации под иностранным контролем.

2. Сектор финансовых корпораций включает все корпорации и квазикорпорации, основной функцией которых является оказание услуг финансового посредничества или вспомогательная деятельность в сфере финансового посредничества. К сектору финансовых корпораций относятся собственно финансовые корпорации (включая финансовые квазикорпорации), а также некоммерческие организации, финансируемые и контролируемые финансовыми корпорациями: Банк России и другие депозитные корпорации.

В этот подсектор включаются финансовые корпорации и квазикорпорации (кроме Банка России), основным видом деятельности которых является финансовое посредничество и обязательства которых, в основном, имеют форму депозитов. К данному подсектору относятся коммерческие банки, клиринговые учреждения, ссудосберегательные организации.

Другие финансовые посредники, кроме страховых корпораций и негосударственных пенсионных фондов. К данному подсектору относятся финансовые учреждения, основным видом деятельности которых является финансовое посредничество, но обязательства которых не имеют форму депозитов. Это ипотечные, земляные, инвестиционные, муниципальные банки, кредитные союзы, факторинговые и лизинговые компании, инвестиционные фонды, а также другие финансовые посредники, привлекающие ресурсы в форме, отличной от депозитов, наличных денег или страховых резервов.

Вспомогательные финансовые организации. В этот подсектор включаются все корпорации и квазикорпорации, которые занимаются деятельностью, тесно связанной с финансовым посредничеством, страхованием и негосударственным пенсионным обеспечением, но сами эти функции непосредственно не выполняют. К ним относятся валютные и фондовые биржи, компании, предоставляющие услуги брокеров по приобретению ценных бумаг, компании, предоставляющие консалтинговые услуги по финансовым вопросам и вопросам инвестирования, корпорации, специализирующиеся на инструментах хеджирования (свопы, опционы и фьючерсы) и др., прочие учреждения, предоставляющие финансовые услуги.

Страховые корпорации и негосударственные пенсионные фонды. Негосударственные пенсионные фонды, включаемые в данный подсектор, представляют собой самостоятельные институциональные единицы, действующие независимо от своих учредителей. Такие фонды имеют собственные активы и пассивы и осуществляют финансовые операции на рынке за собственный счет.

Страховые корпорации подразделяются на государственные, национальные частные и под иностранным контролем; негосударственные пенсионные фонды – на национальные частные и под иностранным контролем. Критерии распределения те же, что и для нефинансовых корпораций.

3. *Сектор государственного управления* объединяет институциональные единицы, выполняющие функции органов государственного управления в качестве основного вида деятельности. Функции органов государственного управления состоят в следующем:

- принятие ответственности за обеспечение общества товарами и услугами на нерыночной основе для их коллективного или индивидуального потребления;
- перераспределение доходов и богатства с помощью трансфертов и субсидий.

Единицы сектора государственного управления осуществляют свою деятельность за счет финансовых средств бюджета, внебюджетных фондов, а также за счет доходов от собственности, продажи рыночных услуг, заимствования. Сектор

государственного управления разбивается на следующие подсектора:

- Федеральные органы государственной власти и управления.
- Органы государственной власти и управления субъектов Федерации.
- Органы местного самоуправления.
- Фонды государственного социального обеспечения.

В сектор государственного управления входят два типа институциональных единиц:

- Органы государственной власти и управления всех уровней – министерства, ведомства, службы, агентства, а также государственные внебюджетные фонды и т.п.
- Нерыночные некоммерческие организации, финансируемые и контролируемые государством (школы, больницы, организации культуры и т.п.).

В состав подсектора «Фонды государственного социального обеспечения» включаются государственные фонды, созданные в соответствии с нормативными актами Российской Федерации, основной функцией которых является осуществление государственных программ социального обеспечения. Они контролируются органами государственного управления и финансируются за счет обязательных взносов наемных работников и работодателей. Размер выплачиваемых фондами пособий, как правило, не зависит от суммы уплаченных взносов.

Фонды государственного социального обеспечения функционируют на федеральном и региональном уровнях власти. В связи с тем, что их деятельность регламентируется едиными нормативными актами, они объединены в один подсектор.

4. *Сектор домашних хозяйств* представлен институциональными единицами, основными функциями которых являются потребление товаров и услуг, а также производство товаров и услуг для реализации и собственного использования. Затраты возмещаются за счет выручки от продажи товаров и услуг, оплаты труда, трансфертов и др. В сектор домашних хозяйств включаются также некорпорированные предприятия домашних хозяйств.

Некорпорированные предприятия домашних хозяйств, как правило, пред-

ставляют собой относительно небольшие предприятия, занятые производством товаров и услуг для продажи на рынке или собственного использования, например, подсобные хозяйства населения, семейные фермы, рестораны, прачечные и т.д.

Некорпорированные предприятия домашних хозяйств не являются самостоятельными институциональными единицами, так как они не обладают независимостью от их собственников (домашних хозяйств) и не обладают другими признаками институциональных единиц.

Домашние хозяйства так же, как и юридические лица, являются центром принятия экономических решений, они обладают и распоряжаются собственностью и доходом, вступают в экономические отношения с другими единицами, несут ответственность за свои решения по закону. Однако в отличие от юридических лиц домашние хозяйства и некорпорированные предприятия домашних хозяйств не ведут бухгалтерского учета в полном объеме.

В состав сектора домашних хозяйств включается также институциональное население – совокупность лиц, живущих постоянно в учреждениях и не обладающих независимостью в экономических вопросах. Например, члены религиозных орденов, живущие в монастырях, долгосрочные пациенты в больницах, заключенные, отбывающие длительные сроки, пациенты домов престарелых. Такие лица рассматриваются как образующие вместе отдельную институциональную единицу, т.е. отдельное домашнее хозяйство.

5. *Сектор некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства (НКООДХ), объединяет* нерыночные некоммерческие организации, финансируемые и контролируемые домашними хозяйствами. Основной функцией сектора НКООДХ является предоставление нерыночных услуг и товаров домашним хозяйствам. При этом затраты возмещаются за счет взносов членов НКООДХ, дарений, спонсорской помощи, доходов от собственности. Некоммерческие организации могут иметь и другие источники поступлений – доходы от предпринимательской деятельности, поступления из государственного бюджета и внебюджетных фондов. Если доходы от

предпринимательской деятельности являются значительными для этой организации, то это показывает, что она является рыночным производителем и она рассматривается в составе других секторов.

Изложенный критерий не применяется для религиозных культовых организаций, т.к. доходы от оказания ими ритуальных, обрядовых услуг не рассматриваются в качестве предпринимательской деятельности. Такие организации всегда относятся к нерыночным.

Если некоммерческая организация, оказывающая услуги домашним хозяйствам, имеет поступления из государственного бюджета и внебюджетных фондов, то для ее отнесения в сектор S.15 необходимо, чтобы поступления из бюджета и внебюджетных фондов были меньше половины всех поступлений от текущих операций. В противном случае данная единица относится к сектору S.13 «Государственное управление». Поступления от текущих операций включают все виды поступлений, кроме доходов от продажи активов.

Некоммерческие организации могут быть основаны на членстве домашних хозяйств (например, профсоюзные организации, политические партии, религиозные организации, общества, клубы и т.п.), а также могут быть благотворительными, предоставляющими товары и услуги другим домашним хозяйствам. В состав сектора НКООДХ включаются также нерыночные подразделения корпораций и квазикорпораций, предоставляющие своим работникам бесплатные или почти бесплатные услуги (дома отдыха, поликлиники, детские сады, дома культуры, клубы и др.) и финансирующие свои издержки в основном за счет отчислений от прибыли корпораций (квазикорпораций).

Такой подход к классификации институциональных единиц, основанный на модели финансовой прибыли, демонстрирует приоритет денежного эквивалента ценности против социальных ценностей в процессе обмена между институциональными единицами в экономической системе и не отражает реальных ценностей для человека и ценностей публичного управления для решения социально-экономических проблем в обществе.

Институциональные единицы в соответствии с Классификатором институцио-

нальных единиц по секторам экономики в координатах вид деятельности/ ценности представлены на рис. 4.

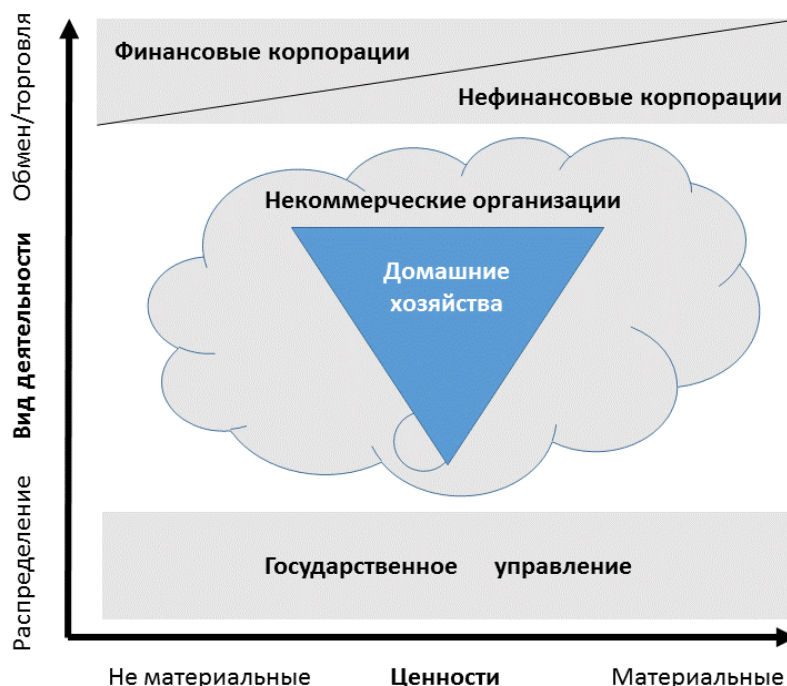


Рис. 4. Институциональные единицы экономики в координатах
«вид деятельности/ ценности»

Сегодня основными направлениями совершенствования государственного управления в рамках административной реформы остаются:

1. Снижение избыточного государственного регулирования.
2. Повышение качества государственных услуг.
3. Повышение эффективности органов власти.
4. Повышение информационной открытости.

Статистика выполнения поручений правительству Российской Федерации, содержащихся в майских указах Президента России размещена на сайте Правительства Российской Федерации¹ (табл.).

¹Сведения о количестве поручений Правительству Российской Федерации, содержащихся в указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. №№ 596-606 URL: <http://government.ru/media/files/Ao21PpfuHkUETnJteQ8nkosGa6Tjzbdy.pdf> (дата обращения 10.11.2017 г.).

Сведения о количестве поручений Правительству Российской Федерации, содержащихся в указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г.

№№ 596-606 (по состоянию на 30 апреля 2017 г.)

№ п/п	Указы Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г.	Общее количество поручений	Выполнено (снято с контроля)	Находятся на исполнении	
				Доклады об исполнении находятся на рассмотрении у Президента РФ	Срок исполнения не наступил
1	2	3	4	5	6
1.	Указ Президента РФ от 7.05.2012 № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике»	28	21		7
2.	Указ Президента РФ от 7.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»	34	26		8
3.	Указ Президента РФ от 7.05.2012 № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения»	14	8		6
4	Указ Президента РФ от 7.05.2012 № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»	24	16	1	7
5	Указ Президента РФ от 7.05.2012 № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильём и повышению качества жилищно-коммунальных услуг»	20	12		8

Окончание таблицы

1	2	3	4	5	6
6	Указ Президента РФ от 7.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»	56	51	3	2
7	Указ Президента РФ от 7.05.2012 № 602 «Об обеспечении межнационального согласия»	6	5	1	
9	Указ Президента РФ от 7.05.2012 № 603 «О реализации планов (программ) строительства и развития Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов и модернизации ОПК»	15	12		3
9	Указ Президента РФ от 7.05.2012 № 604 «О дальнейшем совершенствовании военной службы в Российской Федерации»	12	8		4
10	Указ Президента РФ от 7.05.2012 № 605 «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации»	1	1		
11	Указ Президента РФ от 7.05.2012 № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации»	8	5		3
	По состоянию на 30 апреля 2017 г. Всего:	218	165	5	48

Следует отметить, что из 11 Указов Президента РФ рейтинг по количеству поручений в процентах от всех поручений по всем указам выглядит следующим образом:

- совершенствование системы государственного управления (около 25,7 %);
- реализация государственной социальной политики (15,6 %);
- долгосрочная экономическая политика (12,8 %);
- государственная политика в области образования (11 %);
- меры по обеспечению граждан РФ доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг (9,2 %);
- реализация планов (программ) строительства и развития Вооруженных сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и модернизации оборонно-промышленного комплекса (7 %);
- совершенствование государственной политики в сфере здравоохранения (6,4 %);
- совершенствование военной службы в Российской Федерации (5,5 %);
- реализация демографической политики Российской Федерации (3,6 %);
- обеспечение межнационального согласия (2,7 %);
- меры по реализации внешнеполитического курса российской Федерации (0,5 %).

В соответствии с принципом В. Паретто более 20 % поручений Президента РФ Правительству Российской Федерации связано с совершенствованием системы государственного управления. Реализация этих поручений теоретически может обеспечить до 80 % успеха административных реформ.

Попробуем проанализировать, как выполнение майских указов Президента РФ связано с публичным управлением, и что является источником административных реформ?

Тенденции международного развития государств, решения различных структур ООН в сфере актуальных проблем развития человечества находят отражение и в государственном управлении Российской Федерацией.

В документах ООН гражданское общество рассматривается как «третий сектор» общества наряду с государством и бизнесом. Этот сектор включает в себя организации гражданского общества и неправительственные организации.

В организации объединенных наций признается важность партнерства с гражданским обществом, так как гражданское общество является проводником идеалов ООН и помогает поддерживать ее работу.

Признано, что современный капитализм меняет экономику государств и управление ими. Общие проблемы развития человечества и подходы к их решению нашли отражение в идее Глобального договора ООН, который будучи добровольной инициативой, направляет его участников с 2015 года на приведение компаниями их бизнес модели в соответствие с универсальными международными принципами в области прав человека, трудовых отношений, защиты окружающей среды, противодействия коррупции и планом реализации Целей устойчивого развития до 2030 года. Десять принципов Глобального договора ООН включают:

1. Права человека.

Принцип № 1 «Деловые круги должны поддерживать и уважать подход, предусматривающий защиту международных прав человека в их сферах влияния».

Принцип № 2 «Деловые круги не должны быть причастны к нарушениям прав человека».

2. Трудовые отношения.

Принцип № 3 «Деловые круги должны поддерживать свободу ассоциаций и эффективное признание права на коллективный договор».

Принцип № 4 «Деловые круги должны поддерживать ликвидацию всех форм принудительного и обязательного труда».

Принцип № 5 «Деловые круги должны поддерживать эффективную ликвидацию детского труда».

Принцип № 6 «Деловые круги должны поддерживать ликвидацию дискриминации при найме на работу и в профессиональной деятельности».

3. Окружающая среда.

Принцип № 7 «Деловые круги должны поддерживать осторожный подход к экологическим вопросам».

Принцип № 8 «Деловые круги должны предпринимать инициативы в поддержку усиления экологической ответственности».

Принцип № 9 «Деловые круги должны поощрять разработку и распространение экологически безопасных технологий».

4. Борьба с коррупцией.

Принцип № 10 «Деловые круги должны бороться со всеми проявлениями коррупции, включая вымогательство и взяточничество»¹.

Очевидно, что эти принципы совпадают с ценностями идеи публичного управления и во многом определяют административную реформу в нашей стране.

Основные выводы:

1. Административные реформы – это изменения в социально-экономической системе. Если за точку отсчета взять 1985 год, год начала перестройки в СССР, то условно можно выделить несколько периодов, которые осуществлялись до настоящего времени.

2. Основой изменений была и остается смена идеологии у населения государства. Процесс перехода продолжается и сейчас, но носителей опыта экономики и социальных отношений социалистического типа в 2016 году осталось всего около 11, 5 % это люди старше 60 лет. У населения в возрасте 40-59 лет в юношеские годы мировоззрение формировалось в условиях гайдаровских реформ, приватизации, разгуле криминала, семейных трудностей и драм. Их около 27,9 %.

Для людей в возрасте от 20 до 39 лет (30,0 %), выросших на компьютерных играх, интернете, социальных сетях, измененных школьных программах, с детства знакомых с платным лечением, обучением, и занятиями спортом, кредитами и ипотекой, не представляют себе ценностей даже тех реформ, которые проходили в 1990-2000 годах.

3. Какие ценности и приоритеты будут у современной молодежи? Какая форма публичного управления будет у этого поколения? Учитывая мировые тенденции в социально-экономических системах и процесс глобализации, направленный на монополизацию управления в одной группе заинтересованных сторон можно предположить, что изменения будут проведены с помощью:

¹ Глобального договора ООН в России. Режим доступа: <http://www.globalcompact.ru/10-princzipov.html> (дата обращения 10.11.2017 г.).

- новых информационно-коммуникационных электронных технологий,
- формирования общих для социума задач и проблем,
- организации виртуальных социальных сообществ и структур взаимодействия,
- подмены реальных ценностей, необходимых для функционирования и жизни человека на их суррогаты.

При этом, на протяжении жизни одного поколения будут проходить неоднократные кризисные ситуации, которые научат на опыте социум реагировать на обман, пропаганду и создадут условия для поляризации ценностей и интересов различных заинтересованных сторон, которые будут бороться за реализацию своих волеизъявлений на всех уровнях публичного управления.

Информационные технологии и личные качества руководителя являются основой качественного и своевременного принятия управленческого решения на любом уровне управления социально-экономической системы.

В публичном управлении уже сегодня изменения происходят на основе динамики информационно-коммуникационных и электронных технологий: интернета, сотовой связи, международных платежных систем и криптовалюты.

Влияние использования информационно-коммуникационных и электронных технологий на население в зависимости от его возраста представлено на рис. 5.

Основой изменений была и остается борьба за смену идеологии у населения государства и его представителей в органах власти. Оно достигается посредством принятия соответствующего акта управления – последовательности процессов, связанных с поиском, сбором, обработкой данных, использованием полученной информации для принятия управленческих решений, которые связаны с целями управляемой системы, целями управления и процессом достижения этих целей.

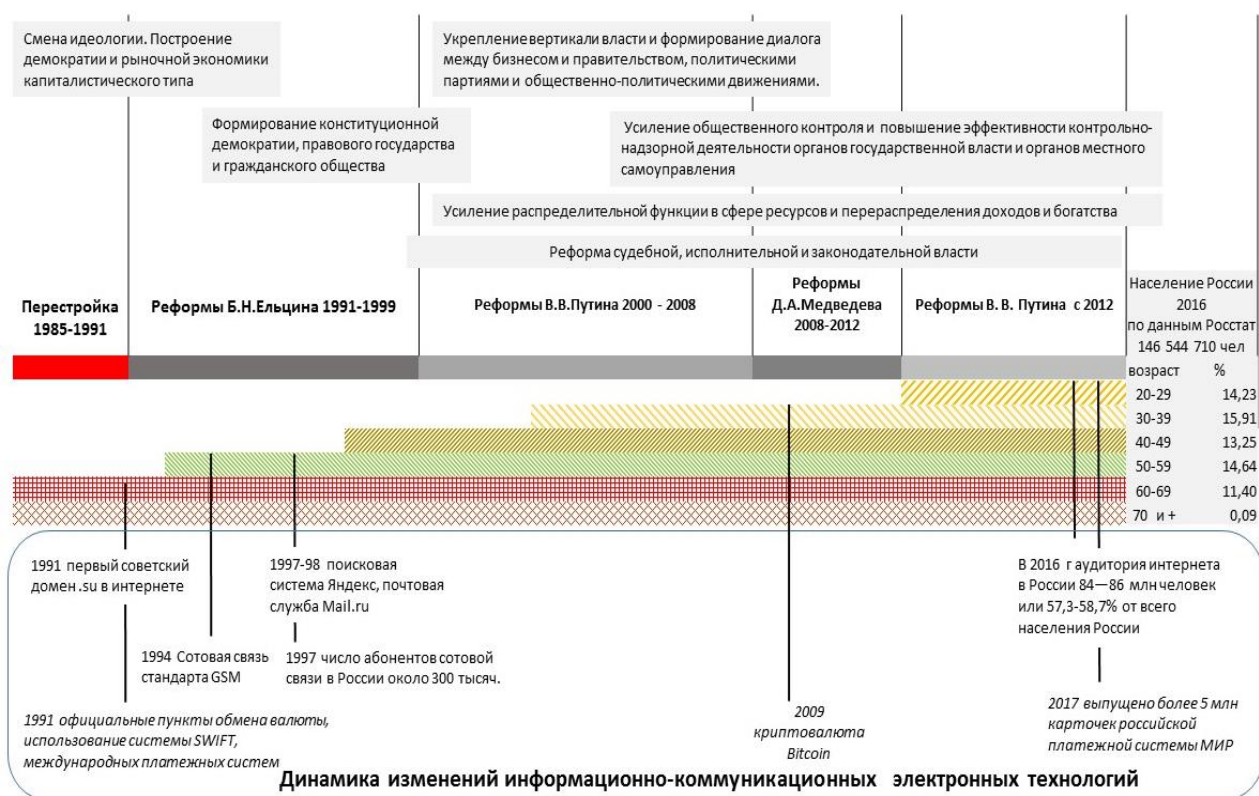


Рис. 5. Взаимосвязь административной реформы с возрастным составом населения и информационно-коммуникационными технологиями

1.4. Современные зарубежные направления модернизации публичного управления

Вопросы публичного управления традиционно являлись, являются и, очевидно, будут являться весьма актуальными для общества и государства, поскольку именно публичное управление опосредует весь спектр приемов и способов воздействия публично-правовых образований на общество и реализующиеся в нем общественные отношения. Данный вопрос не теряет своей актуальности, потому что подвергаясь постоянным воздействиям различного рода факторов (экономическим, политическим, социальным и пр.), данная сфера общественных отношений перманентно находится в динамическом состоянии, видоизменяясь и модернизируясь. На современном этапе развития мирового сообщества можно констатировать существенные изменения в структуре общественных отношений, порядке взаимодействия общества и государства, в понимании места и роли государства;

что неизбежно требует модернизации публичного управления, а именно способов и приемов воздействия органов публичной власти на общественные институты. В настоящем параграфе нами будут рассмотрены основные направления модернизации публичного управления в зарубежных государствах.

Современные реалии все чаще требуют при поиске решений проблемных вопросов и разработке новых подходов к публичному управлению использовать *междисциплинарный подход*, предполагающий использование научных положений и методов исследования таких наук, как политология, юриспруденция, социология, экономика, государственное управление, теория организации, и др. В целом считаем, что особенностью современных разработок является использование комплексного, междисциплинарного подхода, способствующего использованию подходов различных наук в их взаимодействии, поскольку именно путем применения методик исследования, не характерных для определенной сферы общественных отношений, можно найти нестандартный способ решения существующих проблемных моментов.

Говоря о зарубежных направлениях модернизации управленческой деятельности, можно сделать вывод, что векторы развития в основном совпадают. При этом безусловно, что каждое государство обладает собственной спецификой.

Любая деятельность должна проводиться на основании определенных принципов. Применительно к процессу модернизации публичного управления в зарубежных государствах можно выделить следующие принципы.

Во-первых, принцип «сервисных отношений», определяющий четкую роль и назначения профессионального управленца. Если в классической системе государственного управления он является представителем публичной власти, наделенный частью ее властных и карательных полномочий, а гражданин в этой системе выступает в роли просителя, то в сервисной модели отношений роль чиновника сводится к техническому обслуживанию потребностей граждан. При этом следует отметить, что даже должностные лица, наделенные функциями контроля и надзора, выступают в роли обязанных лиц по отношению к гражданам и обществу. Такая система взаимодействия поддерживается не только жестким контролем

со стороны государства, но и отношением самих граждан. Практика реализации данных отношений наглядно демонстрирует, что современные западные общества за счет эффективной судебной системы и развитой системы общественного контроля получили реальный рычаг воздействия на недобросовестного государственного и муниципального служащего. Сегодня в западных системах государственного управления наблюдается «взаимость» отношений: профессиональный управленец осознает свои обязанности при реализации государственного управления и свою ответственность за свои действия, а гражданин осознает и активно использует свои права требовать и контролировать государственных служащих. Этот принцип получил особенно сильный развивающий импульс с внедрением информационно-коммуникационных технологий, позволяющих сделать процедуры принятия публичных решений прозрачными¹.

Во-вторых, принцип «конкурентности публичных услуг», включающий в себя принципиально новый подход в организации публичного управления по формам привычным для свободного рынка. Оказания публичных услуг в ряде сфер государственной деятельности потеряла монополистический характер, что выразилось в двух формах. Во-первых, ряд публичных функций был отнесен к выполнению несколькими государственными органами, тем самым давая возможность населению выбирать наиболее эффективно действующий орган власти. Во-вторых, ряд государственных функций были переданы для реализации частными организациями наряду с органами государственной власти. Создание принципа конкуренции между государственными органами и между государственными органами и частными организациями обусловило необходимость государственных служащих повышать качество и эффективность оказываемых услуг.

В-третьих, был внедрен инновационный принцип «сетевого построения системы управления», который в противовес иерархической модели государственного планирования и контроля использует подходы, апробированные в корпоративных системах управления частного сектора экономики². Так, была проведена ча-

¹ Кравченко А. Г., Мамычев А. Ю. Электронное государство: интерактивные формы организации публичной власти и этнокультурной политики. – Москва, 2014. – С. 45-48.

² Информационная безопасность и вопросы профилактики киберэкстремизма среди молодежи (сборник статей) /

стичная децентрализация систем публичного управления, сформирована система горизонтальных связей между органами власти, между государством и институтами гражданского общества. Широкое распространение получило законодательное закрепления и административно-политическая практика «инициатив снизу».

Таким образом, современная модель управления государственным аппаратом, регламентированная законом, достаточно сильно изменилась и позволила координировать совместную деятельность органов государственной власти, совершать ресурсное перераспределение не только сверху вниз, но и между равными по статусу органами власти, а также обеспечило режим обратной связи, позволяющий корректировать управленческие решения, стандартны, правовые предписания и т.п. в соответствии с реальной практикой и технической потребностью непосредственных исполнителей государственных решений, а также потребителями государственных услуг (гражданами).

Сегодня сетевая организация государственной власти, основанная на технологиях информационно-коммуникационных систем, позволяет западно-европейкой и аналогичным восточным системам государственного управления, выполнять государственные функции с наименьшими ресурсными и временными затратами, что делает оказания публичных услуг более доступным для населения данных стран, а взаимодействие органов власти между собой значительно эффективней¹.

Следующим принципом можно считать *принцип «независимой оценки качества публичных услуг»*, который также ранее был не знаком государственному управлению. Современной тенденций государственного управления в зарубежных государствах является активное вовлечение и участие общественных организаций и граждан в процессе контроля за качеством реализации функций по государственному управлению. При этом важной характеристикой является то, что такое участие является реальным, а не формальным, и влечет за собой конкретные правовые последствия. Общественные организации и граждане как непосредственно заинтересованные субъекты в качестве и своевременности оказания публичных

под ред. Г. Н. Чусавитиной, Л. З. Давлеткириевой, Е. В. Черновой. – Магнитогорск: МаГУ, 2013. – С. 103-112.

¹ Кравченко А. Г., Мамычев А. Ю. Электронное государство: интерактивные формы организации публичной власти и этнокультурной политики. – Москва, 2014. – С. 115-119.

услуг стали идеальными субъектами контроля государственного. По сути система общественного контроля, будучи интегрированной в систему государственного управления через демократические институты, стала составной частью государственного контроля. Сегодня в развитых странах внедрены системы социальной оценки и рейтинги, по которым оценивается эффективность публичных органов власти, что позволяет осуществлять объективный мониторинг эффективности публичных структур¹. Так, например, в Китае даже при прохождении паспортного контроля у каждого (гражданина и негражданина) есть возможность оценить работу государственного служащего. В рамках государства также осуществляется независимый контроль через специально уполномоченных субъектов за соблюдением конституционных прав граждан на доступ к информации: в США – главный ответственный по информации, в Великобритании – электронный посланник².

Принцип «оптимизации технологической цепочки оказания публичных услуг», при котором часть технологических операций передается для реализации от малоэффективных бюрократических структур в частный сектор экономики, ускорив тем самым процесс получения публичных услуг в целом. Особенно активно данный принцип используется в США.

Принцип «доступности информационно-компьютерных технологий» обеспечивает равноправный доступ граждан к новым технологиям в независимости от социального, экономического, культурного и иного статуса человека³. Этот принцип также является достаточно новым, поскольку информационные технологии внедряются в процедуру доступа к государственным услугам достаточно продолжительное время, но в данном случае речь идет о повсеместном внедрении информационных технологий, обеспечение равного доступа вне зависимости от вида государственной услуги и даже от гражданской принадлежности.

Так в ряде зарубежных государств иностранные граждане пользуются равными правами с гражданами при обращении за государственной услугой посредством информационно-компьютерных технологий. При этом наряду с уже «классиче-

¹ Там же. – С. 129-130.

² Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура. – Москва: ГУ ВШЭ, 2000. – С. 2.

³ Кравченко А. Г., Мамычев А. Ю. Электронное государство: интерактивные формы организации публичной власти и этнокультурной политики. – Москва, 2014. – С. 135-136.

скими» формами обеспечительных мер, на законодательном уровне проводится введения максимально удобных средств доступности. К примеру, в Южной Корее полным ходом идет внедрение технологии «мобильное правительство» посредством обеспечения доступа к целому ряду государственных услуг гражданам через SMS и MMS¹.

Принцип гибкого сочетания разных управленческих методов предполагает при реализации функции по государственному управлению использовать комплексный подход и выбирать комбинацию управленческих приемов и способов. Все чаще теория государственного управления приходит к выводу, что процесс управления разнообразен и вариативен, в результате чего невозможно использовать только стандартный набор управленческих методик. В зависимости от конкретных условий, потребностей и особенностей ситуации необходимо использовать комбинацию технологий управления.

Проанализирован совокупность основных принципов направлений модернизации управленческой деятельности в зарубежных государствах можно сделать вывод, что основными целями является повышение качества и эффективности реализуемых государственных функций, а также формирование своевременности их реализации.

Теперь остановимся на некоторых особенностях направлений модернизации отдельных государств. Так Федеративная Республика Германия основной акцент в процессе модернизации делает на качественном обновлении всего управленческого процесса (от принятия значимых социально-политических решений до предоставления конкретных государственных услуг населению). При этом немецкая система государственного управления активно переходит на использование информационно-коммуникативных технологий. Основной стратегией модернизации здесь выступает формирование эффективных взаимоотношений общества и государства, основанное на удовлетворение пользователей государственных услуг (граждан) и накоплению публичными органами власти необходимой интерактивной базой данных, используемой для обеспечения законодательной, правоприме-

¹ Гапич А. Э., Лушников Д. А. Технологии цветных революций: монография. 2-е издание. – Москва: Инфра-М, 2014. – 126 с.

нительной и судебной деятельности¹.

В свою очередь, Канада выбрала в качестве приоритетного направления модернизации публичного управления переход на использование эффективных и мобильных форм оказания государственных услуг, взамен традиционных форм и режимов публично-правовой деятельности. Основной задачей при реализации указанного направления является повышение степени индивидуального взаимодействия человека и органов публичной власти за счет активного использования информационно-коммуникативных технологий. Такая модель исключает традиционную властно-иерархическую структуру организации властно-правового взаимодействия и управления, в частности предоставление услуг клиенту вне зависимости от ведомственной ответственности за услугу².

Обращаясь к опыту Великобритании, необходимо в первую очередь обратить внимание на проведенную административную реформу «Хартия для граждан», целью которой являлись повышение уровня доверия граждан к органам публичной власти и удовлетворение их потребностей. Данная хартия в качестве направлений модернизации государственного управления определила повышение качества предоставляемых государственных услуг, открытость и прозрачность процедур предоставления государственных услуг, возможность предоставления консультаций гражданам, возможность предоставления выбора услуг, обнародование отчетов о результатах деятельности и проведение сравнительного анализа относительно заявленных стандартов, доступность информации, предполагающая возможность граждан получить информацию об услуге беспрепятственно и своевременно и др.

Основным направлением модернизации публичного управления в Австрии являлась концентрация внимания на реформировании системы государственной службе, а именно: повышалась производительность системы государственной службы, были снижены затраты на реализацию административных процессов, усовершенствована система взаимодействия с гражданами и процедура оказания

¹ Кравченко А. Г., Мамычев А. Ю. Электронное государство: интерактивные формы организации публичной власти и этнокультурной политики. – Москва, 2014. – С. 58-62.

² Кравченко А. Г., Мамычев А. Ю. Электронное государство: интерактивные формы организации публичной власти и этнокультурной политики. – Москва, 2014. – С. 65-68.

услуг государственными служащими, кроме того, была повышена мобильность передвижения государственных служащих между отделами. Наряду с этим, среди тенденций модернизации государственного управления стало установление открытого соревнования между претендентами на должность в органах исполнительной власти, информация обо всех вакансиях на должности государственной службы является открытой и доступной для всех претендентов. Таким образом, основным направлением модернизации в Австрии является повышение качество института государственной службы за счет формирования ее компетентными кадрами и повышения степени ответственности государственных служащих перед гражданами.

Отдельного внимания заслуживает Китайская Народная Республика, которая использует государственное управление, качественно отличающееся и от социалистических, и от западных государств. Кроме того, Китай до сих пор находится в активной фазе модернизации. Прошедший в октябре 2017 г. 19-й съезд Коммунистической партии Китая наглядно продемонстрировал это, поскольку многие вопросы были посвящены основным тенденциям государственного управления. Остановимся на основных тенденциях китайской модернизации процесса управления. В первую очередь, Китай в современных условиях активно использует технологии инновативных подходов, при которых подчеркивается важность постепенности реформ, без резких изменений. Реформы начинаются с испытаний и пилотных программ, осуществляемых в ограниченном масштабе, в некоторых районах, а после этого накопленный опыт может передаваться дальше и реформа может проводиться на большей территории.

Во-вторых, в Китае применяется сложная многоструктурная система управления, которая при этом находится под руководством партии. Органы власти и управления в Китае уже довольно разнообразны по составу, но организации Коммунистической партии Китая на всех уровнях являются наиболее важными структурами, то есть по сути партийные структуры выполняют упорядочивающую функцию. В сфере государственного управления партийные организации имеют большее влияние, чем сами государственные организации.

В-третьих, основной ценностью при проведении любых преобразований является стабильность. Поддержание социальной стабильности и порядка является важнейшей ценностью и целью для всего государственного управления, поскольку без социальной и политической стабильности не может быть быстрого экономического развития или хорошего уровня жизни населения. Для современного Китая актуальным является понятие «динамической устойчивости», подразумевающее проведение реформ при главенствующей роли принципа стабильности и равновесия общества и государства.

В ходе проведенного анализа основных тенденций модернизации публичного управления в зарубежных государствах можно констатировать, что в данной области есть основополагающие принципы, служащие векторами развития государственного управления в современных условиях. Эти принципы являются актуальными и характерными для большинства государств. Однако невозможно не отметить, что каждое государство при этом обладает своей спецификой, активностью использования того или иного принципа, особенностей правоприменительной практики в сфере государственного управления.

В целом вопросы совершенствования публичного управления всегда будут являться наиболее острыми, поскольку они призваны служить социальному благополучию общества, решению неотложных социально-экономических проблем, повышению уровня и качества жизни населения.

Эффективное управление социально-экономическими процессами и обеспечение их сбалансированности возможно только при условии формирования эффективной системы публичного управления.

При этом, как было обозначено ранее, сфера публичного управления является динамичной, постоянно меняющейся, остро реагирующей на воздействие различных факторов (экономических, политических, социокультурных и пр.). Именно поэтому крайне важным представляется постоянно модернизировать механизмы государственного управления в целях выстраивания наиболее эффективного взаимодействия государства и общества и достижения баланса интересов.

2. ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

2.1. Тенденции публичного управления в современной России

Тенденции модернизации современного публичного управления обусловлены идеями либеральной направленности, что вступает в противоречие с национальными особенностями и интересами многих граждан и социальных групп в России. Данная тенденция отражается и на свойстве государственного управления, что в практической реализации выражается в доверии или недоверии граждан к публичной власти. Поэтому государственно-политическое управление, его позитивное влияние на развитие на всех уровнях власти и выраженное в форме принятых решений вызывает необходимость исследования качества правовых оснований этих решений.

Государственно-политическое управление есть деятельность институтов политической власти трех уровней: федерального; регионального; местного самоуправления. Многообразие и многоукладность России также вносит изменения в содержание публичного управления, что требует теоретического осмысления и анализа.

Государственно-административное управление – это вид государственной деятельности по управлению делами государства, в рамках которого практически реализуется исполнительная власть, ее органов государственного управления и должностных лиц. Современные вызовы и реалии политической жизни страны обуславливают необходимость обоснования, как приоритетов развития, так и определения их принципов, направленных на развитие публичного управления. Предметом государственно-административного управления выступают государственный сектор экономики; инфраструктура и вся сфера социальных услуг. Поэтому наиболее остро встает вопрос регламентации социальных процессов и определение их эффективности, что напрямую обусловлено моделью государственного управления и ее позитивным социальным эффектом.

Теория государственного управления выделяет два подхода к понятию госу-

дарственного управления. В широком смысле государственное управление – это деятельность государства по управлению всеми видами ресурсов и различными сферами общественной жизни через реализацию полномочий органами государственного управления и привлечением неправительственных организаций к оказанию социальных услуг. В более узком смысле под государственным управлением понимают исполнительно-распорядительную деятельность органов исполнительной власти в пределах их компетенции по регулированию и руководству общественными делами на основе регламентов, что является одним из результатов и показателей административной реформы, проводимой до настоящего времени по разным направлениям.

В отличие от североамериканской и европейской теорий, российская теоретическая мысль и правотворческая деятельность государства остановились на рубеже 20-21 века. Пытаясь найти и осмыслить приемлемый для России механизм государственного управления. Практически в теории все еще идет спор между сторонниками административного управления, приводящего к классической модели государственно – монополистического капитализма и маркетинговой теории управления, провозглашающей либерально – демократические западные «ценности».

В результате внешнеполитических событий, формирующих политическое противостояние России и Запада, а также внутренней политики, запретившей критику и самокритику в системе государственного и муниципального управления, неприятия любых общественно – политических воззрений, отличных от государственной власти, на происходящие общественно – политические отношения в стране, происходит нарушение диалектического поиска российского механизма государственного управления. Наметилась стагнация административной реформы и возврат к формам и методам командно-административной модели управления.

В общем теоретическом значении управленческая способность государства сегодня рассматривается как системная интегральная совокупность, обеспеченных функциями и компетенциями, структура государственных органов управления, где задействуются административно – правовые и другие административно-

управленческими механизмы реальных возможностей органов государственного управления самостоятельно и в системном взаимодействии. Данные механизмы, осуществляя государственное управление, реализовывают регулятивные, административные и иные функции государства, осуществляют ведение делами государства в соответствии с публичными интересами, социальными запросами и потребностями¹.

Кроме этого, государственно-властная деятельность уполномоченных государственных структур обеспечивает и реализует регулятивные и иные функций государства, включая комплексное планирование, программирование, правовое обеспечение, осуществление законодательных, исполнительно-административных, судебных и контрольно-надзорных полномочий органов государственной власти. Сюда же относится правовое и организационно-ресурсное обеспечение, администрирование и реализация комплексов управленческих решений, и установленных законом мер, средств и механизмов государственно-регулирующего и государственно-администрирующего воздействия, осуществление контрольной, надзорной и иной правоохранительной деятельности»².

Понимание публичного управления соотносится с государственным и муниципальным управлением в целом, оно основано «на сущности реализации своих полномочий публичных органов управления и власти»³.

Содержательно «публичное управление» охватывает в целом государственное и муниципальное управление. В конкретном значении оно может относиться как государственному управлению, так и муниципальному управлению либо к их совокупности. При этом, «публичное управление» – может быть реализовано негосударственными и немunicipальными субъектами, которым законодательно государство или уполномоченный орган государственной власти или орган местного самоуправления целенаправленно на определенное или неопределенное время де-

¹ Понкин И. В. Общая теория публичного управления: Правовые основы, цели, принципы, инструменты, модели и концепты публичного управления: Лекционный курс / ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ. – Москва: Буки-Веди, 2016. – С. 35.

² Там же. – С. 14.

³ Там же. – С. 14.

легирует свои полномочия на правовых основаниях и в установленном законом порядке отдельные публично полномочия¹.

Раскрытие понятия и сущности публичного управления сталкивается с противоречивыми подходами к пониманию сущности управления в системе государственных органов.

В настоящее время в теории государственного управления современной России рассматриваются два подхода:

- а) государственно – административный подход, где сущность управления – воздействие государственных органов на человека, общество, общественные отношения;
- б) маркетинговый подход, где государственное управление – взаимоотношения государственных структур и человека, общества.

От их рассмотрения и выражения сущности процессов, происходящих в государственном управлении, зависит и сущность определения публичного управления.

Государственное управление как административное воздействие в современных научных публикациях раскрывается как особое отношение в человеческой жизнедеятельности: в иерархической общественной структуре это отношение, как правило, вертикальное по характеру и связано с наличием у вышестоящей стороны способности властно выражать и осуществлять свою волю².

Со времен советского времени Г. В. Атаманчук «управление» определяет как средство воздействия и влияния на сознание, поведение и деятельность людей³. М. А. Малышева определяет понятие «управление» как «целенаправленное (сознательное, преднамеренное, продуманное, спланированное), организующее и регулирующее воздействие *людей* (и созданных ими институтов) на собственную,

¹ Понкин И. В. Общая теория публичного управления: Правовые основы, цели, принципы, инструменты, модели и концепты публичного управления: Лекционный курс / ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ. – Москва: Буки-Веди, 2016. – С. 13.

² Малышева М. А. Теория и методы современного государственного управления: учебно-методическое пособие. – Спб.: Отдел оперативной полиграфии НИУ ВШЭ – Санкт-Петербург, 2011. – С. 7.

³ Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: учебник. – Москва: Издательство «Омега Л», 2010. – С. 23.

общественную, коллективную и групповую жизнедеятельность в определенных целях и интересах»¹.

Е. В. Охотский раскрывает управление как «результат целенаправленной интеллектуальной деятельности людей, их сознания и воли; волевое воздействие субъекта на объект в направлении перевода последнего в качественно новое состояние»².

Другими словами, субъект управления через свою волю, свое сознание воздействует на объект управления, т.е. это воздействие субъекта управления (руководителя, чиновника, должностного лица) на объект управления (человека, общество, на общественные отношения), который починен воли и сознанию субъекта управления. При этом, управляющее воздействие рассматривается как реально – побуждающее, заставляющее, изменяющее и преобразующее влияние на сознание, поведение и деятельность людей в реализации определенных интересов, потребностей целей»³. Другими словами, реализация интересов, потребностей и целей субъекта управления в отличие от объекта управления, т.е. реализация интересов, потребностей чиновника, отличных от общества и человека.

Рассматривая управленческие решения в системе государственного управления, Е. В. Охотский определяет его, как «волю управленца, реализуемую в пределах предоставленных ему полномочий. И неважно, в какой форме это решение – закон или подзаконный акт; документ, выражающий единоличную или коллегиальную волю; общегосударственное оно или локальное; стратегическое или оперативное; долгосрочное или краткосрочного действия. В каждом из них реализуется управляющее воздействие, определяются способы, ресурсы, решения поставленных задач, устанавливается порядок согласования, координации и регламентации усилий взаимодействующих структурных элементов, определяются условия, наличие которых гарантируется возможность раскрыться таланту и профессиона-

¹ Малышева М. А. Теория и методы современного государственного управления: учебно-методическое пособие. – СПб.: Отдел оперативной полиграфии НИУ ВШЭ – Санкт-Петербург, 2011. – С. 8.

² Охотский Е. В. Теория и механизмы современного государственного управления. В 2 т. Т. 1; учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: издательство Юрайт, 2015. – С. 32.

³ Там же. – С. 31.

лизму потенциалу каждого исполнителя»¹.

Другими словами, управленческое решение – воля управленца, которая, независимо в какой форме выражена, соотносится ли с интересами общества, отдельного индивида. Главное – оно позволит раскрыть «талант исполнителя» и зависит только от субъекта «в пределах предоставленных полномочий».

Е. В. Охотский определяет субъекта управления, как активное начало управленческого процесса, при этом, он выступает в качестве инициатора субординационно – иерархического взаимодействия. Именно взаимодействия, а не воздействия. «Быть субъектом управления, – определяет Е. В. Охотский, – это «значит быть ведущей, иницирующей, определяющей и направляющей стороной субординационного взаимодействия; силой, детерминирующей процесс развития объекта в том направлении, которое обусловлено интересами, целями, потребностями и перспективными ориентациями самого субъекта»².

Сущность понятия «управления» переносится и на сущность понятия «государственное управление». Государственное управление рассматривается как:

- «сознательное организующее и регулирующее воздействие государства на общественную (публичную) жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования»³;

- «процесс регулирования и упорядочения жизнедеятельности и отношений личности, коллектива, государства и общества, установления рациональных взаимосвязей между ними путем применения государственной власти»⁴;

- «целенаправленное, организующее и регулирующее воздействие государства (через систему государственных органов, организаций и соответствующих должностных лиц) на общественные процессы, сознание, поведение и деятельность людей»⁵.

¹ Охотский Е. В. Теория и механизмы современного государственного управления. В 2 т. Т. 1; учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: издательство Юрайт, 2015. – С. 36.

² Там же. – С. 39.

³ Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: учебник. – Москва: Издательство «Омега Л», 2010. – 293 с.

⁴ Чиркин В. Е. Публичное управление: учебник. – Москва, 2004. – С. 11.

⁵ Малышева М. А. Теория и методы современного государственного управления: учебно-методическое пособие. –

Тем самым, авторы в той или иной степени стоят на позициях административной модели управления – управление государственными органами исполнительной власти в отношении управляемого объекта, где раскрывается административный механизм исполнительной власти, практическое осуществление ею административных функций, основанных на определенном механизме реализации властных полномочий субъекта управления в отношении объекта управления. Этот механизм включает следующее: управленческую вертикаль, четкую субординацию, обязательность выполнения распоряжений вышестоящей инстанции, принимаемых ею в одностороннем порядке или в отдельных случаях по согласованию с объектом управления. При этом невыполнение указаний вышестоящей инстанции влечет за собой применение административных либо других юридических санкций.

Административная модель управления в механизме государственного управления сегодня реализуется в системе государственной и муниципальной службы. Она функционирует в отраслевом управлении, в «министерском» администрировании. Логическая последовательность управления в виде предвидения, планирования, организации, мотивации, согласования, координации и контроля в российской системе государственного управления рассматриваются через государственную административную систему.

Однако административное управление нельзя «механически» переносить на понятие «публичное управление», *принятое в теории европейской или теории США, если только государственное управление не авторитарно или тоталитарно*. Поэтому понимание сущности «публичного управления» через понимание сущности государственного управления – это понимание роли, значения, сущности субъекта и объекта в системе государственного управления. Другими словами, понимание сущности публичного управления связано с пониманием сущности государства и его формы: формы правления, формы государственного устройства и формы политического режима.

Административное управление часто рассматривается как система сильной

государственной власти, при этом административное управление выражается в авторитаризме власти, однако Вольфганг Биндзайль указывал, что в теории «сильное государство нельзя смешивать с авторитарным государством. Авторитарное поведение в значительной степени является феноменом, порождённым слабостью государства»¹.

Маркетинговая модель государственного управления. Маркетинговая модель государственного управления – модель постиндустриальной организации отношений между гражданским обществом и государственной организацией управления на основе рыночных отношений, в условиях административного менеджмента, использующего информационные технологии управления (электронное правительство), где общество выступает в роли «клиента», а система административного управления в роли «сервисного центра».

Отличительное определение маркетингового понятия «управления» от административного понимания управления определяется как управление, где происходит процесс «целенаправленного взаимодействия субъекта и объекта управления ради достижения социально значимых результатов»².

В таком определении есть принципиально важные отличия от административного понимания:

Во-первых, взаимодействие субъекта и объекта управления соотносится с диалектикой социальных систем (диалектикой управления).

Во-вторых, «достижения социально значимых результатов» – четкое понимание социальной миссии системы управления³.

Социальная сущность управленческого процесса, отношения субъекта и объекта управления определяют сущность управления, а не властного воздействия.

Существует известное сравнение выражения «управление» с действиями дирижера, который управляет симфоническим оркестром. Можно провести анало-

¹ Понкин И. В. Общая теория публичного управления: Правовые основы, цели, принципы, инструменты, модели и концепты публичного управления: Лекционный курс / ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ. – Москва: Буки-Веди, 2016. – С. 31.

² Козбаненко В. А. Государственное управление: основы теории и организации: учебник. В 2 т. Т. 1 / под ред. В. А. Козбаненко. Изд. 2-е, с изм. и доп. – Москва, 2002. – С. 4.

³ Козбаненко В. А. Государственное управление: основы теории и организации: учебник. В 2 т. Т. 1 / под ред. В. А. Козбаненко. Изд. 2-е, с изм. и доп. – Москва, 2002. – С. 4. Там же. – С. 45.

гию. На основе нот (другими словами, прав и законов) дирижер воздействует на музыкантов, т.е. волевым характером координирует игру каждого музыканта, помогает музыканту выразить соответственно свою партию. Не по своей воле, как хочет он, как субъект управления, а по необходимости выражения музыки в нотах (в нормативно – правовых актах). По сути это об административном управлении. Иное дело джаз, где есть только тема, а музыканты взаимодополняют и развивают ее вовлекая слушателей в этот процесс, создавая каждый раз новый проект и получая новый результат. Ободрение публикой качества импровизации джазмена мотивирует всех музыкантов создавать лучшие из возможной варианты исполнения джазовых стандартов. Это образ управления по целям.

Иное дело, хоровые народные традиции. Когда любой может начать песню, а все остальные либо молчат, либо подхватывают ее и исполняют многоголосье без дирижера, получая при этом не только эмоциональное удовлетворение, но и чувство сопричастности к совершенному действию. Кто управляет этим процессом? Каждый его участник, чем не образец «публичного управления»? Как часто сегодня мы поем хором и при каких обстоятельствах?

Управление имеет социальную природу.

Природу социального управления весьма образно выразил К. Маркс: «Скрипач сам управляет собою, оркестр нуждается в дирижере»¹.

Основными носителями социально-управленческих явлений выступают люди – субъекты (наделенные управленческими функциями, полномочиями властеотношений в определенных компетенциях) и люди – объекты управления (граждане, наделяющие субъектов управления управленческими функциями и полномочиями властеотношений для их реализации в общих социальных интересах), взаимодействующие в конкретных общностях различной масштабности.

Заслуживает внимание осмысление социальной сущности управления:

«Субъект управления – это органическая структурно-функциональная составляющая социальной системы управления, это индивид или группа людей (орган управления), наделенные полномочиями принимать управленческие решения. В

¹ Там же. – С. 45

отличие от субъекта управления объект управления – это та часть системы, которая материализует цели и функции управления, реализует управленческие решения, обеспечивает в итоге социальную миссию конкретной системы управления. Субъект и объект управления взаимно дополняют друг друга. В единстве этих противоположностей заложено диалектическое начало системы управления, поскольку субъект и объект управления – это теоретически расчлененная целостность, называемая социальной системой управления.

Социальная природа управления, противоречивость элементов, отношений и процессов в системе управления, многогранность проблем теории и практики управления подсказывает, что все это плодотворно рассматривать с позиции социальной философии, позволяющей и обязывающей анализировать это социальное явление, как глобальное, с позиции всеобщего, особенного и единичного»¹.

Социальная сущность управления раскрывается в признаках управления:

- сущностный признак управления – наличие реальных механизмов самоуправления и самоорганизации;
- цель, т.е. интересы и потребности индивида, общества, государства;
- организующий потенциал, т.е. взаимосвязь и взаимозависимость целей интересов и потребностей индивида, общества, государства;
- органическая связь, т.е. взаимозависимость и взаимосвязь субъекта и объекта управления;
- организация управления, т.е. нормативно – правовое основание и функционирование;
- реализация властных правомочий и компетенций, т.е. нормативно – правовое воздействие;
- наличие иерархии в системе управления, т.е. административная обусловленность функционирования государственного аппарата, нормативно – правовое определение полномочий, компетенций, ведения государственных структур;

¹ Козбаненко В. А. Государственное управление: основы теории и организации: учебник. В 2 т. Т. 1 / под ред. В. А. Козбаненко. Изд. 2-е, с изм. и доп. – Москва, 2002. – С. 7.

– результаты, последствия управления, сущность и социальная значимость управления, выраженная в уровне, качестве и благосостоянии людей.

Если говорить об административных отношениях между органами и уровнями государственного управления в маркетинговой системе государственного управления, то в государственном управлении они определяются не административным подчинением, а регулированием и координацией действий. Отношения между государственными органами «определяются на основе принципа субсидиарности (от лат. Subsidiarius – вспомогательный), согласно которому вышестоящая организационная единица предоставляет нижестоящей простор для действий и берет на себя только те компетенции, которые нижестоящая не в состоянии осуществлять»¹.

В современном развитии публичного управления в России существуют противоречия, определяемые тем, что форма государственного управления провозглашена на основе маркетинговых отношений, а содержание государственного управления начинает напоминать командно – административную систему государственного управления советского времени.

Причём государственное управление и муниципальное управление кроме уровня управления отличается функциями, правами и полномочиями по отношению к населению, исполнителем волеизъявления которого они выступают в лице его представителей в органах власти по Конституции.

2.2. Сервисное государство в системе публичного управления

Современное общество переходит в новую стадию развития – постиндустриальную, предполагающую более высокий жизненный уровень населения, правовое развитие и начало воплощение идеи, к которой двигалось общество на протяжении долгого времени, – это идеи, где главная ценность – это человек. И воплощение этой идеи начинается также с изменения отношений между государством и человеком: теперь не человек для государства, а государство для чело-

¹ Козбаненко В. А. Государственное управление: основы теории и организации: учебник. В 2 т. Т. 1 / под ред. В. А. Козбаненко. Изд. 2-е, с изм. и доп. – Москва, 2002. – С. 45.

века. Как следствие, меняется подход государственных органов при взаимодействии с населением, развивается система публичного управления. В рамках этой системы одним из направлений ее развития можно считать реализацию концепцию «сервисного государства», где главной целью предоставления услуг государством является удовлетворенность населения этими услугами.

Россия пока не вошла в стадию постиндустриального развития, но у нас также начали воплощать данную концепцию. Однако, прежде чем рассматривать практическую реализацию «сервисного государства» в нашей стране, необходимо более подробно рассмотреть понятийный аппарат данной проблемы.

В настоящее время существуют различные подходы к пониманию публичного управления. Публичное управление рассматривают как государственное управление, как государственное и муниципальное управление, но может быть и более широкий подход.

Авторы работы в трактовке понятия «публичное управление» придерживаются подхода, разработанного И. В. Понкиным. Он рассматривает публичное управление как «интегральный системный механизм, подсистемами и элементами которого выступают политические программные ориентиры и приоритеты, нормативное регулирование, процедуры, финансируемые и реализуемые государством или органами местного самоуправления, централизованные и децентрализованные организационно-управленческие структуры и их персонал, отвечающие за администрирование деятельности в определённых областях общественных отношений на национальном, субнациональном и местном уровнях»¹. Это означает, что публичное управление в конкретном контексте может означать как государственное, так и муниципальное управление, либо их совокупность². Так же понятие публичное управление относится реализация делегированных публично-властных полномочий «негосударственными–немуниципальными субъектами («операторами»), которым государство (орган государственной власти) или орган местного самоуправления целенаправленно и ограничено делегирует на установленных осно-

¹ Понкин И. В. Правовые основы, цели, принципы, инструменты, модели и концепты публичного управления. – Москва, 2016. – С. 12.

² Там же. – С.12.

ваниях и в установленном порядке отдельные»¹.

Однако рассматривая понятие «публичное управление», следует также отдельно рассмотреть понятие «публичный». В большинстве толковых словарей понятие «публичный» чаще всего интерпретируется в двух значениях:

1. Совершающийся в присутствии общества, публики, открытый, гласный. Публичное выступление. Публично (нареч.) сознаться в своих проступках. Публичная лекция. Публичный доклад.

2. Общественный, находящийся в распоряжении общества, устроенный для общества, не частный (устар.). Публичные здания, публичный музей, публичная библиотека. *«За городом, задумчив, я брожу и на публичное кладбище захожу»*².

Тогда к трактовке И. В. Понкина «публичное управление» можно также добавить такие качества данного явления, как «прозрачность» и «направленность на благо общества».

Публичное управление стало возможным только при определенном уровне развития общества. Государство изначально создавалось как институт для организации удовлетворения основных потребностей общества. Однако в силу объективных обстоятельств для осуществления своих наиболее важных функций оно всегда «перегибало палку» в отношении населения, осуществляя эти функции. Гражданин всегда рассматривался как объект воздействия государственной власти. Часто забывалось, что общество создало государство, а не наоборот. И население терпело эти «перегибы», боясь, как бы не стало еще хуже. Однако по мере развития общественного прогресса, увеличения обеспеченности общества, борьбы населения за свои права, эволюционировало государство. В XX веке произошла смена парадигмы государственного управления, от идеи «граждане для государства и государство для выполнения функций» перешли к идее «государство для граждан». Публичное управление можно охарактеризовать как управление государственными органами обществом вместе с обществом. Публичное управление предполагает «прозрачность управления» и «все на благо об-

¹ Понкин И. В. Правовые основы, цели, принципы, инструменты, модели и концепты публичного управления. – Москва, 2016. – С. 12.

² Толковый словарь Ушакова. Режим доступа: b.scorecardresearch.com/p?c1=2&c2=23600742&cv=2.0&cj=1 (дата обращения 17.04.2017 г.).

щества».

В таких условиях стало возможным воплощение концепции «сервисного государства», где государство оказывает услуги и главный критерий оценки их – это удовлетворенность потребителя.

В XX столетии была сформулирована и реализована (например, в ФРГ) концепция «социального государства», в которой декларируются следующие принципы¹:

- 1) условия жизни, не должны унижать человеческое достоинство;
- 2) социальное равенство;
- 3) социальной помощь нуждающимся.

С 80-90-х годов XX века социальная функция в развитых странах в целом развивается по формуле «государство-человек» на сервисной основе.

Каким образом осуществляется этот подход на практике? Сегодня он реализуется в форме «сервисного государства». Такое государство не подразумевает изменение основ существующего государственного строя, и не подменяет его основные институты, оно лишь совершенствует» организационно-правовой инструмент исполнительной власти»². Идея сервисного государства основывается на классической экономической схеме: «производитель услуг – потребитель».

Несмотря на то, что идея сервисного государства стала воплощаться в США, странах Западной Европы с конца прошлого века, позднее и в России, однако, как в зарубежной, так и отечественной литературе пока не сформировался единый подход к определению понятий, связанных с проблемой сервисного государства, таких как: «правовой сервис», «сервисное государство», «государственные услуги»³. Коженко Я. В., Мамычев А. Ю. обобщили научные разработки по определению сервисного государства, и, по их мнению, «сервисное государство» – это особая политическая форма организации публичной власти, располагающая специальным аппаратом управления, направленным на оказание публичных услуг ин-

¹ Осипова А. А., Крюков А. Ф. Проблемы становления сервисного государства в России // Вестник Красноярского государственного аграрного университета. – 2014. – № 2. – С. 18.

² Там же. – С. 18.

³ Коженко Я. В., Мамычев А. Ю. Сервисное государство: проблемы теории и практики реализации // Власть. – 2010. – № 3. – С. 45.

дивидам, а также система социально-правовых гарантий достойного жизнеобеспечения человека, его прав и свобод»¹. Мы в своем исследовании сервисного государства также придерживаемся этой трактовки сервисного государства.

В рамках построения сервисной концепции государственного управления необходимо выделить²:

1. Сервисный подход назначением государства считает служение индивиду, где любая деятельность государства при взаимодействии с гражданином является государственной услугой.
2. Наиболее важный сегмент сервисного государства – это сфера государственных услуг.
3. Доминирующий показатель эффективности в сервисной организации – «удовлетворенность потребителей».
4. Сервисный подход включает развитие сетевых форм управленческого взаимодействия, наличие «электронного правительства», внедрение коммуникативных технологий контроля и планирования, «онлайн» – услуги.
5. Сервисный подход подразумевает наличие обратной связи между государством и населением.

В каком направлении станет развиваться сервисное государство зависит от тенденций развития общества в целом, а точнее постиндустриального общества. Общая тенденция развития общества определит тенденции развития публичного управления и сервисного государства.

Теория постиндустриального общества появилась в 60-х гг. прошлого века. Один из первых ее разработчиков Д. Белл определяет постиндустриальное общество как «...общество, в экономике которого приоритет перешел от преимущественного производства товаров к производству услуг, проведению исследований, организации системы образования и повышению качества жизни; в котором класс технических специалистов стал основной профессиональной группой и, что самое важное, в котором внедрение нововведений во все большей степени стало зави-

¹ Там же. – С. 46.

² Осипова А. А., Крюков А. Ф. Проблемы становления сервисного государства в России // Вестник Красноярского государственного аграрного университета. – 2014. – № 2. – С. 18.

сеть от достижений теоретического знания».

Доминирующими характеристиками постиндустриального общества сегодня выделяют следующие особенности:

- доминирование абстрактных, теоретических знаний над практическими;
- интенсивное развитие новых технологий, инноваций, которые ведут к интенсивному развитию производства;
- высвобождение рабочей силы из производственной сферы в сферу услуг;
- интенсивное развитие сферы услуг;
- возрастание значения информации во всех сферах жизнедеятельности общества;
- ускорение темпа жизни в обществе;
- в обыденной жизни увеличение значения информации.

Если рассматривать тенденции развития постиндустриального общества, то можно выделить уже отмеченные направления:

- продолжение развития науки, причем ускорение темпа и количества научных открытий;
- интенсификация развития производства;
- переориентация образовательных услуг. Возникает необходимость в подготовке специалистов не только технических профессий, но и специалистов для сферы услуг;
- возрастание значение образования в жизни общества;
- тенденции разделения на рынке труда на мировом уровне;
- продолжение процесса глобализации, что в правовом плане означает увеличение роли международного права в практике отдельного государства, т.е. идет процесс унификации права;
- продолжение тенденции унификации взаимодействия в профессиональных сферах деятельности.

Ряд исследователей рассматривают развитие «сервисного государства» как период общественного развития на этапе постиндустриализма. «Общество

потребления стало возможным при переходе индустриальных стран в постиндустриальный уровень развития, характеризуемый, в первую очередь, переориентацией экономики к сервису и доминированием наукоемких отраслей промышленности; стиранием разрыва между производителем и потребителем»¹.

Однако нужно заметить, что параллельность процессов формирования сервиса позволяет выйти на понимание функционального назначения сервисной деятельности в обществе. Как самодостаточная система, сервис не функционален. Потому создаваемая сторонниками секторального разделения иллюзия о том, будто бы сервис приходит на смену промышленности и сельскому хозяйству, может привести к самым негативным последствиям. В частности, в России эта идея ведет к деиндустриализации страны.

Избыточная сервиризация делает национальную экономику не самодостаточной и в пределе ударяет по суверенитету страны. Без сервиса ни одна из сфер общественного бытия как экономического, так и социального, очевидно, не состоятельна. Поэтому задача заключается не в упразднении в пользу сервиса других отраслей, а в укреплении посредством расширения их сервисного сопровождения. Сервис как сфера услуг структурно неоднороден. В него как в третий сектор экономики включают такие различные компоненты, как торговля и наука².

В рамках вышеописанных тенденций можно заметить и об особенностях и перспективах развития публичного управления. Здесь можно также отметить ряд особенностей:

– публичное управление в разных странах станет развиваться все более ориентируясь на международное право. Однако специалисты в этой сфере находят «подвох», а именно: «Как же будет поддерживаться суверенитет государства. Не произойдет ли такого, что международные организации станут навязывать свои законы?»³;

¹ Блинова М. Общество потребления как феномен постиндустриального общества. Режим доступа: http://docviewer.yandex.ru/view/341257419/?*=VnZtwFxx1GRc1X1wLk%2FCfhg7 (дата обращения 27.04.2017 г.).

² Постиндустриализм и государство потребления. Режим доступа: <http://rusrand.ru/analytics/postindustrializm-i-gosudarstvo-potrebleniya> (дата обращения 24.04.2017 г.).

³ Алебастрова И. А. Территориальное устройство публичной власти в условиях постиндустриального общества:

– европейское международное законодательство перешло к новому витку развития. Если ранее права делились на основные и неосновные, то сейчас отошли от этого деления, и все права стали признаваться важными;

– публичное управление развивается в сторону решения все более широкого круга вопросов, расширения большей направленности в сторону повышения комфортности жизни общества и отдельного человека;

– изменение сознания граждан повлечет за собой развитие другого уровня гражданской, правовой и политической культур. Общество станет более информированным в этих сферах и более требовательным в отношении деятельности органов власти, обеспечивающих ему эти права.

Если рассматривать состояние сервисного государства в России, то целесообразнее для анализа выделить четыре направления:

– законодательное обеспечение оказания государственных и муниципальных услуг в РФ;

– реализацию государственных и муниципальных услуг в РФ;

– реализацию государственных и муниципальных услуг в электронной форме в РФ;

– оценку эффективности оказания государственных и муниципальных услуг (в любой форме) в РФ.

Как отмечают современные российские исследователи, сегодня отсутствуют единые трактовки понятий, характеризующих концепцию сервисного государства. В современной Российской Федерации развитие института публичных услуг населению связано с принятием в 1993 году Конституции, а также с формированием в середине 1990-х годов гражданского законодательства Российской Федерации¹.

Как отмечают современные российские исследователи, сегодня отсутствуют единые трактовки понятий, характеризующих концепцию сервисного государства. В современной Российской Федерации развитие института

проблемы, тенденции, перспективы // Актуальные проблемы российского права. – 2012. – № 4. – С. 5.

¹ Ахrameева О. В. Российское сервисное государство: теоретические основы и государственная стратегия обеспечения частных и публичных интересов // Юридические науки. – 2014. – № 4. – С. 10.

публичных услуг населению связано с принятием в 1993 году Конституции, а также с формированием в середине 1990-х годов гражданского законодательства Российской Федерации¹.

В это время даются трактовки понятия «услуга» в российском законодательстве. Это – Налоговый кодекс РФ. Однако до сих пор в научной литературе ведутся дискуссии по самой трактовке услуги, и в российском праве также отсутствует однозначное закрепление понятия «услуга»².

А. В. Старовойтов отмечает, что «в общем виде услуга определена в Межгосударственном стандарте ГОСТ 30335-95/ГОСТ Р 50646-94 «Услуги населению. Термины и определения» (введен в действие постановлением Госстандарта России от 12.03.1996 № 164) как «результат непосредственного взаимодействия исполнителя и потребителя, а также собственной деятельности исполнителя по удовлетворению потребности потребителя»³. В ст. 128 Гражданского кодекса РФ только говорится о процессе оказания услуг, но не раскрывается понятие «услуга»⁴, так, «к объектам гражданских прав относятся вещи, включая наличные деньги и документарные ценные бумаги, иное имущество, в том числе безналичные денежные средства, бездокументарные ценные бумаги, имущественные права; результаты работ и *оказание услуг*; охраняемые результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации (интеллектуальная собственность); нематериальные блага»⁵.

Есть трактовка услуги в налоговом кодексе РФ и в Федеральном законе «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». В федеральном законе «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» государственная услуга определяется как «деятельность по реализации функций соответственно федерального органа исполнительной власти, гос-

¹ Ахrameева О. В. Российское сервисное государство: теоретические основы и государственная стратегия обеспечения частных и публичных интересов // Юридические науки. – 2014. – № 4. – С. 10.

² Там же. – С. 10.

³ Там же. – С. 10.

⁴ Там же. – С. 10.

⁵ Гражданский кодекс Российской Федерации // «Собрание законодательства РФ», 05.12.1994, № 32, ст. 3301; «Российская газета», № 238-239, 08.12.1994.

ударственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (далее – органы, предоставляющие государственные услуги), которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги»¹. В налоговом кодексе «услугой для целей налогообложения признается деятельность, результаты которой не имеют материального выражения, реализуются и потребляются в процессе осуществления этой деятельности»².

Однако ни в одном из нормативно-правовых актов не дается исчерпывающее понятие, что такое государственная услуга. Понятию дают косвенное толкование, исходя из действующих правовых норм. В результате этого нормативным представлениям о государственных услугах, сервисном управлении присущи расплывчатость, неполнота и противоречивость³. Отсутствует и легальное разграничение понятий «публичные услуги», «государственные услуги», «социальные услуги»⁴.

На сегодняшний день до сих пор в зарубежной и в отечественной научной литературе не сформировался однозначный подход к трактовке понятий «сервисное государство», «правовой сервис», «государственные услуги»⁵.

В качестве документов, регулирующих развитие оказания государственных услуг, можно отметить бюджетное послание Президента РФ⁶, где говорится о повышении качества оказания таких услуг. В Послании Президента РФ В. В. Путина

¹ Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: федер. закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ. Режим доступа: <http://base.garant.ru/12177515/#ixzz50Pp3qyC> (дата обращения 05.12.2017 г.).

² Налоговый кодекс РФ (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 09.03.2010) // Российская газета, № 148-149. 06.08.1998.

³ Ахrameева О. В. Российское сервисное государство: теоретические основы и государственная стратегия обеспечения частных и публичных интересов // Юридические науки. – 2014. – № 4. – С. 10.

⁴ Ахrameева О. В. Российское сервисное государство: теоретические основы и государственная стратегия обеспечения частных и публичных интересов // Юридические науки. – 2014. – № 4. – С. 10.

⁵ Коженко Я. В., Мамычев А. Ю. Сервисное государство: проблемы теории и практики реализации // Власть. – 2010. – № 3. – С. 45.

⁶ Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 25.05.2009 «О бюджетной политике в 2010-2012 годах» // Парламентская газета. – 2009. – № 28.

Федеральному Собранию от 25.04.2005 г., где говорится о создании благоприятных условий для иностранных инвестиций.

Сегодня в РФ обсуждается проблема создания электронного правительства. Электронное правительство – это «способ организации деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, а также организаций, задействованных в реализации полномочий государственных органов исполнительной власти, при котором во всех случаях, когда отсутствует доказанная необходимость административного усмотрения, личного присутствия заявителя, а также бумажного документооборота, применяются формальные процедуры сбора сведений, подготовки и принятия решений, основанные на удаленном электронном взаимодействии»¹. В РФ была разработана Концепция формирования в РФ электронного правительства до 2010 года (далее – Концепция) Министерством информационных технологий и

В РФ была разработана Концепция формирования в РФ электронного правительства 2010 года (далее – Концепция) Министерством информационных технологий и связи РФ совместно с Министерством экономического развития и торговли РФ и Федеральной службой охраны РФ и одобрена распоряжением Правительства РФ от 06.05.2008 г. № 632-р. Правительственной комиссией по проведению Административной реформы был утвержден План мероприятий по реализации Концепции формирования в РФ электронного правительства до 2010 года от 14.02.2009 г., № 604п-П16². Целями формирования электронного правительства в России стали³:

– повышение качества, доступности предоставляемых гражданам и организациям государственных услуг, упрощение процедуры, сокращение сроков их предоставления, снижение административных расходов со стороны организаций и граждан, связанных с получением государственных услуг, внедрение единых стандартов по обслуживанию граждан;

¹ Обоснование основных направлений формирования и развития инфраструктуры электронного правительства и механизмов обеспечения ее эксплуатации. Режим доступа: <http://gos.hse.ru/projects/detail/154/?IBLOCK=4> (дата обращения 09.11.2014 г.).

² Электронное правительство в РФ. Режим доступа: http://gosuslugi.kck.ru/web/guest/vien_theory/-/assat_publisher/68bk/content/ (дата обращения 05.05.2017 г.).

³ Электронное правительство в РФ. Режим доступа: http://gosuslugi.kck.ru/web/guest/vien_theory/-/assat_publisher/68bk/content/ (дата обращения 05.05.2017 г.).

- увеличение уровня открытости информации, касающейся деятельности органов государственной власти, расширение возможности доступа к ней для граждан, организаций и институтов гражданского общества в процессах формирования и экспертизы решений;
- повышение качества административно-управленческой деятельности;
- совершенствование условий информационно-аналитического обеспечения в процессе приема решений на всех уровнях государственной власти, обеспечение оперативности, полноты контроля над результатами деятельности органов власти, обеспечение уровня информационной безопасности в процессе работы электронного правительства.

Это послание Президента РФ от 2009 года, где отмечалась такая приоритетная задача, как «развитие стратегических и информационных технологий. В России должен быть в полном объёме задействован потенциал суперкомпьютеров, суперкомпьютерных систем, которые объединены высокоскоростными каналами передачи данных для завоевания конкурентных позиций мы обязаны настойчиво работать»¹. Постановление Правительства РФ от 22.09.2009 № 754 «Об утверждении Положения о системе межведомственного электронного документооборота» и распоряжения Правительства РФ от 02.10.2009 № 1403-р «Об утверждении технических требований к организации взаимодействия системы межведомственного электронного документооборота с системами электронного документооборота федеральных органов исполнительной власти» положили начало организации системы межведомственного электронного документооборота (МЭДО). Однако эта система обеспечивает обмен документами только между федеральными органами исполнительной власти. Для перехода к предоставлению государственных и муниципальных услуг в электронной форме через портал государственных и муниципальных услуг необходимо было обеспечить взаимодействие внутриведомственных электронных сервисов и портала. Для решения этой задачи было принято постановление Правительства

¹ Ахrameева О. В. Российское сервисное государство: теоретические основы и государственная стратегия обеспечения частных и публичных интересов // Юридические науки. – 2014. – № 4. – С. 10.

РФ от 08.09.2010 № 597 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия»¹.

За последние 10-15 лет были приняты ряд документов, направленных на развитие государственных и муниципальных услуг в электронной форме. Так, в Послании Президента РФ 2010 года говорится, что «модернизация создаёт умную экономику, но модернизация требует и умной политики, обеспечивающей условия для всестороннего обновления жизни общества. Нам необходимы новые стандарты в деятельности органов государственного правления и оказании публичных услуг. Мы оптимизируем систему оказания государственных и муниципальных услуг. Уже сегодня во многих регионах можно, не выходя из дома, подать электронное заявление на получение паспорта, узнать размер своих пенсионных накоплений. Поставить же на учёт личный транспорт, пройти техосмотр, получить водительские права сегодня можно вне зависимости от места постоянной регистрации гражданина, но в пределах своего региона»².

Благодаря Федеральному закону от 27.07.2010 № 228-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» сегодня в судебной арбитражной системе стали использоваться упрощенные административные процедуры, электронные технологии документооборота. Активно используются электронные ресурсы по ознакомлению с судебными актами в Интернете на специальных сайтах. Стало возможным отслеживать всех процессуальных действий по конкретному судебному разбирательству. Если в первое время, когда появились электронные процедуры в судебном делопроизводстве, стороны обладали только правом использовать эти технологии, то сейчас использование таких данных стало их обязанностью³.

Также был принят ряд распоряжений Правительства РФ, направленных на совершенствование предоставления государственных услуг в различных социаль-

¹ Маряшева Е. К., Маслова С. В. Актуальные вопросы предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде Электронные государственные услуги: проблемы и решения. Режим доступа: <http://mosi.ru/en/node/5036> (дата обращения 29.04.2017 г.).

² Ахrameева О. В. Российское сервисное государство: теоретические основы и государственная стратегия обеспечения частных и публичных интересов // Юридические науки. – 2014. – № 4. – С. 16.

³ Ахrameева О. В. Российское сервисное государство: теоретические основы и государственная стратегия обеспечения частных и публичных интересов // Юридические науки. – 2014. – № 4. – С. 16.

ных сферах:

- распоряжение Правительства РФ от 05 марта 2010 г. № 297-р «О мероприятиях по совершенствованию контрольно-надзорных функций и оптимизации предоставления государственных услуг в сфере образования»;
- распоряжение Правительства РФ от 09 марта 2010 г. № 299-р, утверждающее план мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорных и разрешительных функций и оптимизации предоставления государственных услуг, оказываемых федеральными органами исполнительной власти в сфере сельского хозяйства;
- распоряжение Правительства Российской Федерации от 18 мая 2010 г. № 768-р, предусматривающее подготовку нормативных правовых актов, направленных на реализацию мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорных и разрешительных функций и по оптимизации предоставления государственных услуг в сфере здравоохранения, социального развития, санитарно-эпидемиологического Благополучия и потребительского рынка;
- распоряжение Правительства РФ от 01 июня 2010 г. № 894-р, утверждающее план реализации мероприятий по совершенствованию порядка исполнения государственных функций и процедур, связанных с регистрационным учетом граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ, оформлением и выдачей паспортов гражданина РФ и иных документов, удостоверяющих личность гражданина РФ на территории РФ и за пределами территории РФ;
- распоряжение Правительства РФ от 15 июня 2010 г. № 982-р, которым утвержден план мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорных и разрешительных функций и по оптимизации предоставления государственных услуг в области градостроительной деятельности;
- распоряжение Правительства РФ от 16 июня 2010 г. № 1013-р, определяющее мероприятия, направленные на повышение качества исполнения государственной функции, связанной с государственной регистрацией рождения и смерти;

- распоряжение Правительства РФ от 17 июня 2010 г. № 1031-р, направленное на совершенствование порядка исполнения государственных функций и процедур, связанных с выдачей специального разрешения на перевозку крупногабаритных и тяжеловесных грузов автомобильным транспортом;
- распоряжение Правительства РФ от 15 июля 2010 г. № 1174-р, утверждающее план реализации мероприятий по совершенствованию порядка исполнения государственных функций и процедур, связанных с приемом квалификационных экзаменов на получение права на управление транспортными средствами и выдачей водительских удостоверений;
- распоряжение Правительства РФ от 1 августа 2010 г. 1310-р «О Плане реализации мероприятий по совершенствованию порядка исполнения государственных функций и процедур в сфере государственной регистрации и технического осмотра автотранспортных средств и прицепов к ним»;
- распоряжение Правительства РФ от 12 ноября 2010 г. 1974-р, утверждающее план мероприятий по совершенствованию государственного управления в сфере таможенного администрирования экспорта высокотехнологичной продукции и совершенствованию процедур экспортного контроля в отношении высокотехнологичной продукции.

В соответствии с Федеральным законом РФ от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» на территории РФ создана система межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ) имеет много проблем. СМЭВ – «информационная система, которая позволяет федеральным, региональным и местным органам власти в электронном виде обмениваться данными, необходимыми для оказания государственных услуг гражданам и организациям»¹.

В Послании Президента РФ 2011 года говорится, что «завершается полномасштабный переход к бесконтактным технологиям документооборота при реали-

¹ Маряшева Е. К., Маслова С. В. Актуальные вопросы предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде Электронные государственные услуги: проблемы и решения. Режим доступа: <http://mosi.ru/en/node/5036> (дата обращения 29.04.2017 г.).

зации государственных функций и оказании публичных услуг населению»¹.

В Концепции федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013 – 2020 годы», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 20.09.2012 № 1735-р, в качестве приоритетного направления, отмечено совершенствование информационно-коммуникационных технологий в Верховном Суде РФ и судах общей юрисдикции: упрощение процедуры подачи в суд исковых заявлений, жалоб в электронном виде, также возможность получить копии документов для ознакомления с материалами дела; повышение качества работы судебных органов за счет использования систем видео- и аудиопотоколирования судебных заседаний, применение программно-технических средств оцифровки документов и оборудования видеоконференц-связи².

Были приняты нормативно-правовые акты по созданию Многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг. Это – п.5 ст. 2 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»³. Постановлением Правительства РФ от 22 декабря 2012 года № 1376 утверждены «Правила организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг»³.

Для оптимизации процесса предоставления услуг в электронном виде, совершенствования инфраструктуры, которая обеспечивает информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, использующихся для предоставления услуг, была утверждена «Концепция развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде» и утверждена Распоряжением Правительства РФ от 25.12.2013 № 2516-р. Среди главных принципов оптимизации предоставления электронных услуг в Концепции указаны: приоритет дистанционного взаимодействия между государственным ор-

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 22.12.2011. Режим доступа: <http://kremlin.ru/transcripts/14088> (дата обращения 29.04.2017 г.).

² Ахрамеева О. В. Российское сервисное государство: теоретические основы и государственная стратегия обеспечения частных и публичных интересов // Юридические науки. – 2014. – № 4. – С. 16.

³ Маряшева Е. К., Маслова С. В. Актуальные вопросы предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде Электронные государственные услуги: проблемы и решения. Режим доступа: <http://mosi.ru/en/node/5036> (дата обращения 29.04.2017 г.).

ганом и заявителем; приоритет автоматическим процедурам предоставления услуг; сокращение времени предоставления электронных услуг, сокращение количества документов, упрощение процедур¹.

Меры, предусмотренные в Концепции, направлены на оптимизацию деятельности по формированию в РФ электронного правительства. Также они направлены на повышение доли населения, пользующегося получением государственных и муниципальных услуг в электронном виде, механизм получения услуг в электронном виде, до 70 %. Кроме того, предполагается, что данные меры позволят повысить долю граждан, удовлетворенных качеством государственных и муниципальных услуг, до 90 %².

Отдельно необходимо отметить нормативно-правовые акты, касающиеся негосударственных субъектов, имеющих право оказывать государственные и муниципальные услуги. Еще в 1998 году Конституционный Суд РФ была признана возможность осуществления публичных функций негосударственными организациями. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 19 мая 1998 года № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» было отмечено, что Конституция РФ, а также указанные конституционные нормы, не запрещают государству передавать некоторые полномочия исполнительных органов власти негосударственным организациям для выполнения некоторых функций государственных органов власти. Были наделены нотариальные палаты в отдельными управленческими, контрольными полномочиями для обеспечения в сфере нотариальной деятельности гарантий прав и свобод граждан.

Закон РФ от 21 июля 1993 года № 5485-1 «О государственной тайне» (в ред. от 1 декабря 2007 года) устанавливает, что отношения, возникающие в связи с отношением сведений к государственной тайне, их засекречиванием, рассекречиванием, защитой обязательны для всех субъектов этих отношений, в том числе и для организаций, наделенных полномочиями осуществлять государственное управление, предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их организа-

¹ Там же.

² Там же.

ционно-правовой формы и формы собственности. Из этой статьи очевидно, что существует возможность наделения функциями в сфере государственного управления организаций, которые не являются органами власти¹.

Например, Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» распространяется «также на деятельность организаций, участвующих в предоставлении предусмотренных частью 1 настоящей статьи государственных и муниципальных услуг». К таким организациям относятся: многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг – «организация, созданная в организационно-правовой форме государственного или муниципального учреждения (в том числе являющаяся автономным учреждением), отвечающая требованиям, установленным настоящим федеральным законом, и уполномоченная на организацию предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме, по принципу «одного окна»².

Также осуществлять полномочия органов власти могут некоммерческие организации, созданные субъектом РФ или муниципальным образованием для осуществления работ, оказания услуг, предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах здравоохранения, науки, образования, средств массовой информации, культуры, социальной защиты, физической культуры, занятости населения³.

Следующий аспект анализа – это реализация государственных и муниципальных услуг населению. Расширил группу субъектов, правомочных оказывать такие услуги новый этап административной реформы 2000 года, стал важным моментом в развитии оказания публичных услуг. Здесь оказанием публичных услуг может заниматься не только государство, но и субъект, уполномоченный на это первым⁴.

¹ Оказание государственных услуг частными субъектами. Режим доступа: [http:// finexg.ru/okazanie-gosudarstvennykh_uskug_chastnymi-subektami/](http://finexg.ru/okazanie-gosudarstvennykh_uskug_chastnymi-subektami/) (дата обращения 08.05.2017 г.).

² Там же.

³ Оказание государственных услуг частными субъектами. Режим доступа: [http:// finexg.ru/okazanie-gosudarstvennykh_uskug_chastnymi-subektami/](http://finexg.ru/okazanie-gosudarstvennykh_uskug_chastnymi-subektami/) (дата обращения 08.05.2017 г.).

⁴ Ахrameева О. В. Российское сервисное государство: теоретические основы и государственная стратегия обеспечения частных и публичных интересов // Юридические науки. – 2014. – № 4. – С. 14.

Выше были рассмотрены нормативно-правовые акты, определяющие развитие предоставления государственных и муниципальных услуг в РФ. Но, есть еще такой момент, как соблюдение, реализация принятого законодательства, реализация принятых программ и иных документов. Чтобы это проанализировать сегодня рассматриваются различные источники. Это могут быть жалобы, предложения граждан, социологические опросы, экспресс-опросы, проводимые после обращения граждан в какой-либо государственных орган и т.д.

Процесс реализации государственных (муниципальных) услуг постоянно совершенствуется. Однако остается проблемой это само оказание качества услуг. Так, по данным исследования, проведенного Российской академией народного хозяйства государственной службы при Президенте РФ в 2013 г., уровень общей удовлетворенности государственными и муниципальными услугами составил 79,1 %. Если сравнивать с результатами предыдущих исследований, то можно говорить о незначительной положительной динамике. Это же подтверждают и результаты исследования 2013 г. 44,3 % опрошенных считают, что качество их предоставления «улучшилось» (или «скорее улучшилось»), и лишь 5,9 % – отмечают снижение качества¹.

Наиболее значителен рост удовлетворенности качеством оказания государственных и муниципальных услуг по таким параметрам, как²:

- количество обращений граждан в органы, организации (в 2011 г. – 70,6 % удовлетворенных, а в 2013 г. – 74,2 %);
- количество документов, необходимых предоставить для получения услуги (в 2012 г. – 72,4 %, в 2013 г. – 76,3 %);
- время ожидания в очереди (в 2011 г. – 57,1 %, в 2013 г. – 64,7 %);
- условия проведения приема граждан (в 2011 г. – 66,4 %, в 2013 г. – 69,4 %);
- сроки предоставления услуги гражданину (в 2011 г. – 62,9 %, в 2013 г. – 69,9 %);

¹ Южаков В. Н. Качество государственных и муниципальных услуг: усилия и результаты административной реформы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 1. – С. 65.

² Там же.

– вежливость сотрудников в 2011 г. отметили с 79,7 % опрошенных, а в 2013 г. – 80,5 %.

В «лучших» органах государственной и муниципальной власти удовлетворенность населения качеством предоставляемых им услуг составляет также 91,1 %, а в худших – 68,3 %. Разрыв между «лучшими» и «отстающими» по критерию удовлетворенности населения качеством предоставляемых им государственных (муниципальных) услуг субъектами РФ сокращается, но все еще весьма значителен. Удовлетворенность граждан качеством предоставления государственных (муниципальных) услуг колеблется по субъектам РФ от 86,7 % – в лучших и до 62,5 % – в худших¹.

По результатам исследования 2013 г. несколько сократились межрегиональные различия в уровне удовлетворенности: если по итогам исследования 2012 г. уровень удовлетворенности в субъекте РФ – лидере рейтинга был выше уровня удовлетворенности в регионе с наименьшим уровнем удовлетворенности.

Как уже было отмечено выше, начиная с 2008г., в России реализовывалась «Концепция электронного правительства РФ». На сегодняшний день инфраструктура реализации системы электронного правительства в РФ выглядит так²:

- единый портал предоставления государственных и муниципальных услуг;
- система межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ);
- сеть МФЦ;
- система открытого правительства (действует с 2012 года)³.

Однако здесь имеется много недостатков, связанных с предоставлением государственных и муниципальных услуг в электронной форме. Например, согласно ФЗ-210, такая услуга может быть оказана только с использованием Единого портала государственных услуг. Весь цикл предоставления государственной услуги включает подачу заявления от гражданина на

¹ Там же.

² Обоснование основных направлений формирования и развития инфраструктуры электронного правительства и механизмов обеспечения ее эксплуатации. Режим доступа: <http://gos.hse.ru/projects/detail/154/?IBLOCK=4> (дата обращения 09.11.2014 г.).

³ Что такое открытое правительство. Режим доступа: <http://open.gov.ru/opengov/> (дата обращения 28.11.2014 г.).

предоставление услуги, а затем отслеживание ее хода предоставления. Но здесь есть противоречие с Указом Президента РФ № 351 от 17.03.2008, который запрещает подключение государственных информационных систем к интернету, которые содержат сведения, содержащие служебную тайну (к числу которой относятся персональные данные)¹.

Заказным письмом может быть отправлен специальный код. Но адресат его может получить только при предъявлении паспорта, однако, на практике это не всегда так. Кроме того, почта не несет никакой ответственности за нарушение правил доставки².

В самом процессе предоставления государственной услуги также могут возникать самые разные проблемы: от технических сбоев до нарушений прав граждан со стороны государственных органов. Например, если необходимо обжаловать не предоставление государственной (муниципальной) услуги, то у граждан должна быть возможность подтвердить факт подачи заявления. Однако у кого можно получать это подтверждение в письменном виде? Оператор Единого портала государственных услуг – Минкомсвязи РФ – не может выполнять данную функцию³.

Основным преимуществом пользования Единым порталом государственных услуг должна быть возможность подать через него заявления от гражданина на получение государственной услуги. Для получения почти всех государственных услуг необходимо не только заявление, но и комплект документов. Через СМЭВ это можно сделать, но не в полном объеме, так как не все необходимые документы есть в распоряжении госорганов (различные договоры, трудовые книжки и т. п.). Так, один из часто востребованных документов – справка о составе семьи. В большинстве случаев ее выдают в ЖКХ, а последняя обычно – частная компания⁴.

¹Электронные государственные услуги: проблемы и решения. Режим доступа: <http://www.osp.ru/os/2011/06/13009978> (дата обращения 02.05.2017 г.).

²Электронные государственные услуги: проблемы и решения. Режим доступа: <http://www.osp.ru/os/2011/06/13009978> (дата обращения 02.05.2017 г.).

³Электронные государственные услуги: проблемы и решения. Режим доступа: <http://www.osp.ru/os/2011/06/13009978> (дата обращения 02.05.2017 г.).

⁴Там же.

Сегодня уменьшено количество документов, которые необходимо предоставить для получения государственных (муниципальных) услуг. Из него исключили документы, которые находятся у граждан постоянно. При подаче документов не в электронной форме, а традиционным способом (при личном посещении) – это вполне логично. Однако при подаче заявления по Интернету пересылки ксерокопий этих документов считается недостаточно. Электронного нотариата, который мог бы сделать электронные аналоги этих документов в стране нет. В результате число услуг, которые можно получить с помощью Единого портала государственных услуг, довольно мало. Преимущественно, это услуги, связанные с получением информации¹.

Кроме того, для успешного внедрения электронной формы получения государственных (муниципальных) услуг необходимо наладить взаимодействие разных органов власти между собой. Сегодня система межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ) имеет много проблем. В последние годы информационно-коммуникационные технологии высокими темпами внедряются в деятельность государственных органов власти. Если внутриведомственные процессы уже автоматизированы, переход межведомственного взаимодействия на электронную форму передачи информации происходит начался позднее.²

Система межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ) включает в себя информационные базы данных, сведения, касающиеся истории движения электронных сообщений при получении государственных(муниципальных) услуг, сведения об исполнении государственных(муниципальных) функций в электронной форме, программные, технические средства, которые обеспечивают взаимодействие информационных систем государственных(муниципальных) органов и организаций³.

Одной из наиболее важных проблем во взаимодействии между информационными системами разных государственных (муниципальных) состоит в том, что

¹ Там же.

² Маряшева Е. К., Маслова С. В. Актуальные вопросы предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде Электронные государственные услуги: проблемы и решения. Режим доступа: <http://mosi.ru/en/node/5036> (дата обращения 29.04.2017 г.).

³ Там же.

эти системы базируются на различных платформах, у них разная архитектура и форматы данных. В создание этих систем были вложены большие средства, поэтому унифицировать сами аппаратно-программные комплексы теперь поздно, а значит, поставлена задача хотя бы унифицировать форматы, где ведомственные системы (в первую очередь это касается системы электронного делопроизводства (СЭД))¹.

В настоящее время получить государственную (муниципальную) службу можно, если, как и было принято ранее, прийти в орган власти, который ее должен оказать. Можно обратиться за услугой в МФЦ в своем городе. А также эту услугу можно получить на портале gosuslugi.ru. Сейчас многие чиновники стали оценивать удобство и оперативность электронного предоставления услуг населению².

По данным вышеупомянутого опроса, удовлетворенность населения качеством услуг в негосударственном секторе, чем в государственном (в 2013 г. их качеством были удовлетворены 87,1 % опрошенных; в 2012 г. – 85,9 %).

По данным социологических опросов. Только не высокий процент населения, пользующегося государственными (муниципальными) услугами в электронном виде. Доля пользующихся электронными государственными (муниципальными) услугами возрастает, но все есть сложности в этом процессе.

Например, на 2012 г. только 65 % россиян пользовались ПК, т.е. менее двух третей населения страны. В этом же году только 60 % граждан пользовались интернетом. Положительным здесь можно назвать лишь то, что 82 % населения пользовались компьютером ежедневно, т.е. имели определенный уровень как пользователи. Однако 78 % всех пользователей интернетом приходится на молодежь в возрасте от 16 до 24 лет³. А это только не самая большая часть населения РФ. Тогда можно сказать, что основная масса остального населения не являются активными пользователями ПК, а значит, необходимо время, прежде чем они станут более активно пользоваться государственными (муниципальными) услугами в электронной форме. Так по данным социологического исследования, проведен-

¹ Там же.

² Там же.

³ ИКТ – компьютеризация как фактор социально-экономического развития России / под ред. Ю. Е. Хохлова, С. Б. Шапошникова. – Москва: Институт развития информационного общества, 2017. – С. 17-20.

ным Институтом социологии РАН в 2011 г., 59 % населения России – бедные. Только 19 % россиян имеют дома компьютер¹.

Сегодня в отечественной социологии существуют различные стратификации населения России. Но, все исследователи отмечают отсутствие в нашей стране доминирования среднего слоя в сравнение с другими социальными слоями. В одной из таких стратификаций российское общество поделено на 10 страт. В первые 2 страты входят люди, находящиеся за чертой или у черты бедности, Их в России – 16 %. Третья и четвёртые страты – россияне, живущие на грани бедности, также малообеспеченные, они составляют 43 % населения. Исследователи подчёркивают, что для малообеспеченных граждан характерен типичный уровень жизни россиян. В целом, эти четыре страты, исследователи объединили в категории «бедняки», которая составила 59 % населения страны. С пятой по восьмую страты составляют 33 %: это – «средние слои российского общества». 9-я и 10-я страты – это «благополучные россияне», их в России – 6-8 %.²

Российский бедняк наиболее старый среди других возрастных страт: средний его возраст – 47 лет, типичному представителю среднего класса – 42 года, а богатому – всего 33 года. Наибольшая концентрация бедности среди молодёжи – в рабочих посёлках³.

В исследовании 2013 года, проведенного Е. В. Бродовской и О. Е. Шумиловой, дан портрет типичного гражданина России, не умеющего пользоваться компьютером: в основном лица старше 64 лет, это – пенсионеры или население с ограниченной занятостью. Это малообеспеченные граждане, структура их состоит из двух взрослых людей. По данным опроса Левада-Центра, в 2014 году, среди граждан, не использующих интернет, большая доля опрошенных состояла из людей старшего возраста (около 66 % старше 55 лет), Их материальное положение достаточно сложное. Около 24 % из них имеют возможность приобретать только продовольственные товары. А это уже само по себе барьер для приобретения компьюте-

¹ Уровень жизни в России. Режим доступа: <http://nfor.org/stati/politika-i-obschestvo/uroven-zlizni-rosi.html> (дата обращения 30.04.2017 г.).

² Уровень жизни в России. Режим доступа: <http://nfor.org/stati/politika-i-obschestvo/uroven-zlizni-rosi.html> (дата обращения 30.04.2017 г.).

³ Уровень жизни в России. Режим доступа: <http://nfor.org/stati/politika-i-obschestvo/uroven-zlizni-rosi.html> (дата обращения 30.04.2017 г.).

ра, смартфона и выхода в сеть). Учитывая вышеприведенные данные исследований, можно сделать вывод о том, что для основной массы населения получение электронных государственных и муниципальных услуг затрудняется и в силу материальных возможностей, и в силу отсутствия навыков пользования интернетом, в основном это касается пожилого населения.

Сегодня ученые отмечают проблему, связанную с неравенством возможностей в получении информации. И даже появился термин «информационное неравенство». «Информационное неравенство – расслоение общества по уровню доходов, составу семьи, уровню образования и т.д., в конечном итоге затрудняющее некоторой части граждан полноценный доступ к информации в сети Интернет»¹ или это неравенство в возможностях в доступе к информации. В качестве причин его выделяют разные факторы. Например, К. Кунео выделил двенадцать индикаторов «информационного неравенства»: экономический, социологический (стратификация, занятость населения), географический, демографический, демографический, гендерный, образовательный, психологический, трудовой, культурный, геронтологический, показатель нетрудоспособности и политический показатель². Таким образом, можно говорить об информационном неравенстве как факторе, тормозящем пользование электронными государственными и муниципальными услугами, а одной из наиболее важных причин этого является низкий уровень жизни населения.

Кроме этого, можно отметить причины и другие, связанные с нежеланием пользоваться ПК. По мнению ряда экспертов, в качестве основных препятствий повсеместного использования ПК и Интернета в России можно назвать следующие³:

– неразвитость рынка отечественных производителей вычислительной техники;

¹ Словари и энциклопедии на Академике. Режим доступа: <https://dic.academic.ru/> (дата обращения 05.05.2017 г.)

² Cuneo C. Globalized and localized digital divides along the information highway: a fragile synthesis across bridges, ramps, cloverleaves, and ladders // The 33-rd Annual Sorokin Lecture. – 2002.

³ Информационное неравенство российского общества. Режим доступа: <http://bibliofond.ru/view.aspx?id=560302> (дата обращения 04.05.2017 г.).

- довольно высокую стоимость услуг интернет-провайдеров (у части населения нет возможности купить ПК, оплачивать доступ в интернет);

- недостаточную активность государства относительно развития. Распространения новых ИТ в РФ;

- не слишком высокую степень заинтересованности со стороны разных слоев населения использованием новых ИТ. Недооценка ими важности процесса информатизации;

- недоверие к Интернету со стороны большинства населения. Для пользования многими Интернет-услугами необходимо зарегистрироваться на сайте, а значит, нужно сообщить в той или иной степени конфиденциальную (в зависимости от типа услуги) информацию о себе.

Пользование государственными (муниципальными) услугами в электронной форме стирает стереотипы. Многие из граждан уверены, что лично принести и отдать документы в орган государственной (муниципальной) власти надежнее, чем отправить их по электронным каналам передачи информации. Среди чиновников также есть те, кто не до конца готов использовать в своей работе новые технологии¹. Это происходит от недостатка информации у граждан о существующих возможностях. Так недостаток количества многофункциональных центров по предоставлению государственных и муниципальных услуг мешает реализации «Концепции развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде».

Создание МФЦ было направлено на решение такой проблемы как сокращение очередей при получении государственных услуг, повышение качества предоставляемых услуг, упрощение процедур при их получении, противодействие коррупции, ликвидация переплаты за посредничество, повышение возможности получить гражданами информацию о порядке, условиях, способах получения данных услуг².

¹ Маряшева Е. К., Маслова С. В. Актуальные вопросы предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде Электронные государственные услуги: проблемы и решения. Режим доступа: <http://mosi.ru/en/node/5036> (дата обращения 29.04.2017 г.).

² Там же.

Согласно данным социологического исследования, проведенным Российской академией народного хозяйства государственной службы при Президенте РФ в 2013 г., в настоящее время возрастает удовлетворенность граждан государственными и муниципальными услугами, полученными через МФЦ, – до 79,6 % (при этом удовлетворенность государственными и муниципальными услугами, полученными непосредственно в органах государственной власти/местного самоуправления, – 76,6 %). Удовлетворенность государственными и муниципальными услугами, полученными гражданами через Единый портал государственных услуг, также выросла до 81,4 %.

Хотя уровень удовлетворенности получателей услуг при использовании инноваций существенно выше, чем при получении услуг традиционным способом непосредственно в органах власти (местного самоуправления), их распространенность и информированность о них граждан хотя и увеличиваются, но пока оставляют желать лучшего. Так за получением государственных и муниципальных услуг в МФЦ обращались 8,3 % респондентов (согласно результатам исследований 2012 г. – 6,3 %, 2011 г. – 5,0 %). Информированность граждан о существовании МФЦ составила 50,9 % (в 2012 г. – 41,9 %, в 2011 г. – 38,9 %). За предоставлением государственных и муниципальных услуг в электронной форме (через Единый портал государственных услуг) обращались 12,5 % респондентов (в исследованиях 2012 г. – 9,5 %, 2011 г. – 7,7 %)¹.

В качестве проблемы сегодня отмечают и проблему показателей, оценивающих успешность реализации предоставляемых государственных и муниципальных услуг в электронном виде. Например, в «Концепции развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде» ключевым показателем дорожной карты (плана мероприятий) по реализации Концепции пописана неудовлетворенность граждан и организаций, а «доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронном виде». Это показатель, установленный Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствова-

¹ Южаков В. Н. Качество государственных и муниципальных услуг: усилия и результаты административной реформы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 1. – С. 65.

ния системы государственного управления»¹.

Кроме того, существует также «Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации». «Концепция развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде» не учитывает показатели выполнения «Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации». Например, игнорируется показатель «доля государственных услуг, которые население может получить с использованием информационных и телекоммуникационных технологий, в общем объеме государственных услуг в Российской Федерации»².

Налоговые органы, Пенсионный фонд России, таможня, нотариатом и другие также используют электронные каналы для доставки информации. В настоящее время действует Единая информационная система (ЕИС)³. Небюджетный нотариат и до этого эффективно использовал электронное взаимодействие с российскими организациями (Сбербанк России, Росреестр и пр.) и с зарубежными партнерами⁴.

В настоящее время проводятся социологические исследования, разрабатываются алгоритмы мониторинга, оценки качества оказания услуг чиновниками, разрабатываются и внедряются программы по совершенствованию качества услуг населению. Данные, полученные в выше отмеченном ходе исследования 2013 г. (в сравнении с данными исследований 2011 и 2012 гг.), позволяют говорить о текущих результатах усилий, предпринятых в плане совершенствования государственных и муниципальных услуг посредством проводимого в этой сфере реформирования.

Таким образом, эффективность реализации концепции сервисного государства зависит от эффективного использования информационных технологий теми лицами, которые обязаны предоставить услуги, и теми лицами, которые желают эти

¹ Маряшева Е. К., Маслова С. В. Актуальные вопросы предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде. Режим доступа: <http://mosi.ru/en/node/5036> (дата обращения 29.04.2017 г.).

² Маряшева Е. К., Маслова С. В. Актуальные вопросы предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде. Режим доступа: <http://mosi.ru/en/node/5036> (дата обращения 29.04.2017 г.).

³ Ахrameева О. В. Российское сервисное государство: теоретические основы и государственная стратегия обеспечения частных и публичных интересов // Юридические науки. – 2014. – № 4. – С. 16.

⁴ Ахrameева О. В. Российское сервисное государство: теоретические основы и государственная стратегия обеспечения частных и публичных интересов // Юридические науки. – 2014. – № 4. – С. 16.

услуги получить, и от того, насколько всесторонне эти лица используют достижения информационных технологий, зависит отнесение данного государства к числу сервисных государств.

Для разработки рекомендации развития государственных и муниципальных услуг в РФ, необходимо не только выявить основные проблемы и причины их появления, но и учитывать тенденции развития сервисного государства в нашей стране. Последнее можно сделать, только если учитывать общемировые тенденции развития общества. Выше уже рассматривались общие направления развития постиндустриального общества. Развитие сервисного государства в нашей стране не может избежать влияния этих тенденций. В какой мере они повлияют на развитие оказания государственных услуг в нашей стране, насколько быстро и интенсивно будет происходить этот процесс, на эти вопросы можно ответить, если учитывать также факторы, влияющие на развитие сервисного в России. Ниже авторами параграфа рассмотрены тенденции развития сервисного государства в России, факторы, осложняющие процесс реализации идеи сервисного государства, выделены проблемы развития сервисного государства в нашей стране и представлен перечень мер, направленных на преодоление выявленных проблем и дальнейшее развитие сервисного государства.

В России внедрение идеи сервисного государства идет медленнее. Во-первых, сама идея в нашей стране стала воплощаться позднее. Во-вторых, здесь действует ряд объективных факторов, тормозящих процесс развития государственных и муниципальных услуг.

В качестве таких факторов можно отметить:

- низкий уровень жизни населения. Как уже отмечалось выше, у нас и половины населения не относится к среднему классу. А это затрудняет доступ к покупке современных моделей средств снижает доступ к информации, своевременность ее получения;

– в настоящее время Россия не является постиндустриальным обществом и в ближайшее время такой не станет. Мы относимся к странам с доминированием добывающих отраслей в экономике¹.

Быстрое превращение России в успешную постиндустриальную страну потребовало бы перестройки экономики. Это сделать очень сложно по ряду причин. Во-первых, потому что добывающие отрасли менее стимулируют развитие инноваций². Во-вторых, постиндустриальные страны развили свой рынок услуг, который лучше стимулирует развитие инноваций. Эти инновации определяют потребность в тех или иных ресурсах. Таким образом, добывающие страны находятся в определенной экономической зависимости от более передовых стран³. В-третьих, развитым странам не выгодно еще одна сильная постиндустриальная страна, т.к. внедрение инноваций обеспечивает получение сверхприбылей от инновационной продукции. И так постоянно. Поэтому развитые страны всегда будут использовать экономическую зависимость от них других стран, создавать политическую зависимость своим конкурентам⁴.

Для России характерен низкий уровень правовой культуры. Правосознание россиян слабо развито. К высокому уровню правосознания относятся знание права, понимание значения права в общественной жизни. Более того, в российском обществе на протяжении столетий времени присутствует правовой нигилизм⁵. Его серьезным видом являются нарушения прав человека в особенности таких, как право на жизнь, безопасность, достоинство, честь, жилище, имущество». Слабая правовая защищенность личности подрывает веру в закон, в способность государства обеспечить порядок и спокойствие в обществе»⁶. Незнание законов, отсутствие информации о том, к кому можно обратиться в случае нарушения прав, под-

¹ Скоробогатов А. С. Перспективы постиндустриального общества в России в свете иерархичности национальных и региональных экономик // Экономический вестник Ростовского государственного университета. – 2008. – Том 6. – № 2. – С. 31.

² Там же. – С. 29.

³ Там же. – С. 29.

⁴ Скоробогатов А. С. Перспективы постиндустриального общества в России в свете иерархичности национальных и региональных экономик // Экономический вестник Ростовского государственного университета. – 2008. – Том 6. – № 2. – С. 23-24.

⁵ Правовой нигилизм в Российской Федерации: разновидности и последствия. Режим доступа: http://revoition.allbest.ru/law/00368608_0.html (дата обращения 04.05.2017 г.).

⁶ Правовой нигилизм в Российской Федерации: разновидности и последствия. Режим доступа: http://revoition.allbest.ru/law/00368608_0.html (дата обращения 04.05.2017 г.).

рывает веру граждан в работу государственных органов. Это сложилось на ментальном уровне, что сложно исправить. И это многовековое недоверие к власти также тормозит развитие публичного государства и еще долго будет это делать.

В качестве тенденций развития сервисного государства можно выделить следующие:

- увеличение темпов обновления техники, и как следствие, ускорение изменение содержания и процедур оказания государственных и муниципальных услуг;
- увеличение доли оказания государственных и муниципальных услуг в электронной форме. Следует подчеркнуть, что принцип сетевой организации и электронного управления (оказание публичных услуг на основе информационно-коммуникативных технологий) не направлен на пересмотр существующей государственно-правовой организации и не подменяет ее базовые политико-правовые институты.

Говорить о пришествии эпохи пока что весьма гипотетических «сетевых государств» еще очень рано. Поэтому сетевой принцип публично-правового взаимодействия следует рассматривать как форму организации управленческой деятельности, позволяющую существенно снизить издержки традиционной политико-правовой регламентации общественных процессов, обеспечить более мобильное взаимодействие с общественными институтами и структурами.

Сегодня все большее число стран ратифицируют нормативно-правовые акты в пределах своей территории. Процесс глобализации предполагает международные трудовые миграции, как это сегодня происходит в европейских странах, когда граждане разных европейских стран со знанием нескольких языков могут годами работать в соседней стране. Для удобства этого процесса, а также взаимодействий между разными организациями, сегодня происходит унификация требований к документации, а также унификация процедур при взаимодействии государственных и муниципальных органов с населением. В настоящее время происходит усиление влияния международного законодательства на правовую сферу в развитых странах. Принимаются международные нормативно-правовые акты, и все больше

стран их у себя ратифицирует. Например, Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г., принятой по инициативе Постоянной конференции местных и региональных органов власти Совета Европы, Хартия гражданина от 1991 г. В европейских странах все больше принимается законов, с ориентацией на международное право.

Сегодня во многих странах делаются попытки создания электронного правительства. Так, на уровне Евросоюза была создана такая единая правовая база. Ее применяют все страны члены Евросоюза. Эта единая база выражена в форме Директив Еврокомиссии. На территории всех этих странах действуют единые законы, которые касаются следующего:

- электронных цифровых подписей;
- торговли в интернет-пространстве (и с применением ИТ-технологий);
- защиты данных, безопасности документации;
- системы государственных (муниципальных) заказов¹.

Россия и далее будет ориентироваться в этом вопросе на стандарты развитых стран как в правовом плане, так и в самом процессе оказания государственных (муниципальных) услуг, то со временем отечественное законодательство в вопросе оказания государственных (муниципальных) услуг также станет более походить на законодательство вышеназванных страна.

- в мировой практике государственного управления в настоящее время происходит, с одной стороны, объединение и подчинение центральным органам, но, с другой, более мелкие функции делегируются местным органам. В России также станет воплощаться эта тенденция, если она ориентируется на западные стандарты²;

- процесс глобализации и вхождении все же России в эпоху постиндустриального развития приведет к увеличению мобильности населения. Как сейчас мы можем это видеть в европейских странах. Население в поисках

¹ Калашников Р. В, Попов С. А. Электронное правительство России: текущее состояние и причины отставания от международного опыта. Режим доступа: <http://ego.uara.ru/en/issue/2015/01/2/> (дата обращения 05.05.2017 г.).

² Алебастрова И. А. Территориальное устройство публичной власти в условиях постиндустриального общества: проблемы, тенденции, перспективы // Актуальные проблемы российского права. – 2012. – № 4. – С. 19-24.

более выгодных условий труда могут временно мигрировать из своей страны в соседние. Если Россия пойдет по этому пути, то у нас начнется внутренняя межрегиональная миграция. Это потребует более «гибкой» работы государственных органов по предоставлению государственных (муниципальных) услуг;

- развивать механизмы контроля качества услуг, предоставляемых при публичном управлении уполномоченными на это государственными органами и иными организациями.

В результате проведенного анализа предоставления в РФ государственных и муниципальных услуг, были выявленные следующие проблемы, характерные для этого процесса:

- на законодательном уровне – это недостаток понятий, касающихся оказания государственных (муниципальных) услуг; недоработки в законодательстве, по получению электронных услуг);

- несоответствие процедуры оказания государственных услуг утвержденным регламентам и стандартам качества оказания государственных услуг;

- длительность времени, необходимого для получения заявителем государственной услуги, начиная от даты подачи заявления до получения заявителем конечного результата;

- финансовые затраты заявителя при получении им государственной услуги;

- отсутствие наличия исчерпывающей информации по оказанию услуги в местах приема заявителей и в сети Интернет;

- ограничение возможностей получения государственной услуги в электронном виде по различным причинам;

- наличие жалоб и судебных исков в отношении должностных лиц органов исполнительной власти и многофункциональных центров (далее – МФЦ) на ненадлежащее оказание государственных услуг;

- большой объем документов, необходимых предоставить для получения государственной (муниципальной) услуги;
- необходимо наладить эффективное электронное взаимодействие между разными органами власти;
- длительное время ожидания в очереди;
- условия проведения приема граждан;
- длительность срока предоставления услуги гражданину;
- равнодушие, грубость сотрудников государственных и муниципальных органов.

В ходе проводимого авторами анализа были выявлены проблемы оказания государственных и муниципальных услуг. Однако если рассматривать дальнейшие меры по развитию сервисного государства в России, то следует не только решать выявленные проблемы, но и заниматься деятельностью, направленной на дальнейшее развитие этой сферы.

В качестве механизмов решения выявленных проблем можно отметить следующие мероприятия:

- проведение социологических исследований, изучающих удовлетворенность населения государственными (муниципальными услугами);
- доработка нормативно-правовых актов по предоставлению государственных и муниципальных услуг в электронной форме, направленных на упрощение получения таких услуг;
- увеличение количества МФЦ;
- развитие предоставления государственных (муниципальных) услуг, необходимо всегда помнить о «базовом посыле» сервисного государства – все для удобства гражданина. Поэтому расширение спектра государственных (муниципальных) услуг должно расширяться, но старые формы оказания услуг, если они устраивают граждан, так же должны сохраняться. По этой причине не нужно навязывать электронные формы оказания государственных (муниципальных) услуг. Все-таки нужно учитывать и возраст части населения, и низкий уровень жизни. Поэтому наряду с электронными государственными

(муниципальными) услугами должны сохраняться и развиваться государственные (муниципальные) услуги не электронной формы (традиционные);

– разработка механизмом по защите населения от произвола чиновников. Гражданин должен знать в какую инстанцию он может обратиться в случае ненадлежащего исполнения своих обязанностей государственным (муниципальным) служащим. Государственный (муниципальный) чиновник должен знать о неотвратимости наказания за негативное общение с гражданами. Для этого необходимо разработать меры (вплоть до увольнения со службы), применение которых сдерживало бы государственных (муниципальных) служащих проявлять к обратившимся гражданам неуважение, безразличие, хамство;

– налаживание электронного взаимодействия между различными ведомствами. Данную проблему возможно решить путем семантической интеграции ведомств. Вместо создания регламента обмена между теми или иными органами власти необходимо разработать одну базу данных, которую смогут использовать все министерства и ведомства. Это облегчит обмен информацией и исключит имеющиеся трудности, связанные с электронным документооборотом¹. Такая система уже получила широкое распространение в США². Также необходимо ввести электронные копии документов, которые должны предоставлять граждане и организации. К примеру, вместо копии паспорта создать единую базу данных, где будут храниться эти копии, обмен межведомственный обмен информацией свести к обмену серией и номером паспорта, сканом фотографии и сканом подписи. Такая мера позволит уменьшить объем данными и ускорить их обмен. Целесообразно создать не только единую систему хранения данных, но их ввода/вывода, а это потребует разработки нового, унифицированного программного обеспечения³.

¹ Калашников Р. В, Попов С. А. Электронное правительство России: текущее состояние и причины отставания от международного опыта. Режим доступа: <http://ego.uapa.ru/en/issue/2015/01/2/> (дата обращения 05.05.2017 г.).

² Site of the National Information Exchange Model. URL: <https://www.niem.gov/> (дата обращения 17.12.2014 г.).

³ Калашников Р. В, Попов С. А. Электронное правительство России: текущее состояние и причины отставания от международного опыта. Режим доступа: <http://ego.uapa.ru/en/issue/2015/01/2/> (дата обращения 05.05.2017 г.).

- развитие практики выездных судебных разбирательств, как это уже делается в настоящее время;
- оказание государственных (муниципальных) услуг в удаленных территориях;
- снижение объема документации, которую требуют представить для оказания государственных (муниципальных) услуг. Пересмотреть перечень необходимых документов;
- продолжение внедрения электронных очередей, но ограничить время ожидания в такой очереди так же определенными рамками и строго этого придерживаться;
- сокращение времени ожидания государственной (муниципальной) услуг, расширения их спектра, предоставления государственной (муниципальной) услуг в удаленных районах необходимо расширение количество государственных (муниципальных) служащих. Это можно сделать на время, пока у нас население медленно осваивает электронные государственные (муниципальные) услуги;
- в связи с быстрым развитием ИТ, высокими темпами изменения в развитии оказания государственных (муниципальных) услуг, интенсивной компьютеризацией, информатизацией российского общества необходимо развивать постоянное обучение и переобучение государственных и муниципальных служащих.
- развитие работы телефонизированных центров, как это делается в Канаде, которые могут сообщить, где и когда можно получить государственную или муниципальную услугу¹.

В отношении арбитражного судопроизводства предполагается дальнейшее увеличение использования возможностей электронного правосудия; создание мобильных подвижных офисов судей с использованием видеоконференц-связи

¹ Кайль Я. Я Зарубежный опыт внедрения стандартизации государственных и муниципальных услуг // Национальные и государственные интересы: приоритеты и безопасность. – 2010. – № 21. – С. 75.

для того, чтобы проводить выездные судебные заседания в удаленных населенных пунктах¹.

Правительством России предлагается продолжить разработку способов достоверной идентификации (от использования гражданами универсальной электронной карты до инфраструктуры платежных систем и сотовых операторов². В целях повышения спроса у населения именно на государственные и муниципальные услуги необходимо комплексное принятие мер в этом вопросе.

В перспективе в целях развития информатизации в России возможна разработка органами власти комплекса мер, направленных на повышение компьютерной грамотности населения. Одним из элементов этого комплекса мер могут быть компьютерные курсы по сниженной цене (или бесплатные для определенных групп населения). Также возможно открытие информационных центров, где население могло бы получить информацию, касающуюся получения государственных (муниципальных) услуг, и в том числе бесплатный доступ к персональным компьютерам.

На наш взгляд, снижение интернет-тарифов, а позднее вообще переход к бесплатному пользованию интернетом в пределах РФ станет мощным стимулом развития. Одним из принципов такого комплекса мер должен быть принцип создание комфортных, поддерживающих условий постепенного освоения населением знаний персонального компьютера, необходимых для получения государственных (муниципальных) услуг в электронной форме. Реализация такого принципа возможна через своевременное консультирование населения при возникновении технических проблем при получении государственных (муниципальных) услуг в электронной форме.

Например, развитие такой услуги со стороны органов власти как развитие технической поддержки сайтов, через которые можно получить электронные государственные и муниципальные услуги, чтобы каждый, кто хочет получить государственные или муниципальные услуги в электронной форме при

¹ Ахрамеева О. В. Российское сервисное государство: теоретические основы и государственная стратегия обеспечения частных и публичных интересов // Юридические науки. – 2014. – № 4. – С. 16.

² Электронные государственные услуги: проблемы и решения. Режим доступа: <http://www.osp.ru/os/2011/06/13009978> (да-та обращения 02.05.2017 г.).

возникновении каких-либо технических затруднений в процессе получения такой услуги, мог получить своевременную консультацию. Это предполагает наличие многоканальных телефонов у группы технической поддержки, а также четкое отслеживание государственным (муниципальным) органам работу своих сайтов по предоставлению государственных (муниципальных) услуг населению в электронной форме. Это предполагает своевременное обновление информации, бесперебойное обеспечение доступа к сайту, минимизацию каких-либо технических проблем, связанных с получением государственных (муниципальных) услуг в электронной форме.

Итак, в данном параграфе были рассмотрены следующие аспекты: реализация идеи сервисного государства в РФ, проблемы, существующие на данном этапе его развития, также были предложены пути их решения, проанализированы тенденции развития сервисного государства в современной России с учетом современных тенденций развития общества.

3. ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТЬЮ ТЕРРИТОРИЙ

С древних времен на Руси безопасность населения от посягательств иноземцев и внутренних татей обеспечивалась, с одной стороны, дружиной князя, а с другой, ополчением и самими жителями.

Исторический период в пять лет – это мгновение истории, факты которого позволяют понять тенденции развития борьбы за безопасность на территориях и факторы, порождающие ее нестабильность.

Государственные структуры призваны защищать население от внутренних и международных угроз физического, социального, интеллектуального, экономического, финансового, криминального, террористического и идеологического насилия.

В этом разделе рассматриваются только вопросы противодействия трансграничным преступлениям террористической и экстремистской направленности, так как на этом направлении осуществляется воздействие на умы и эмоции населения России.

3.1. Взаимодействие государственных силовых структур в управлении безопасностью на региональном уровне

Верховный суд РФ направляет в регионы извлечения из постановлений Европейского суда по правам человека по самым актуальным делам. Извлечения из постановлений Европейского суда по правам человека включаются в регулярные обзоры судебной практики, которые направляются всем судьям страны, которые должны постоянно держать перед глазами «ключевые цитаты» из европейских решений, чтобы в ежедневной работе ориентироваться на Страсбург, во избежание судебных ошибок¹.

Некоторые проблемы российской правовой системы высвечиваются в поста-

¹ Валентин Ершов. Ректор Российской академии правосудия при Верховном суде РФ. Материалы международной конференции в заседании секции «Реализация решений Европейского суда по правам человека». г. С-Петербург. 19.08.2010 г.

новлениях Европейского суда. В целом, по мнению представителей правоохранительных ведомств, государственные органы страны смогли выработать необходимые нормативные и организационные механизмы реализации постановлений Европейского суда по своим «межведомственным линиям».

Европейскому Страсбургскому суду останется небольшой, но важный участок работы – решать спорные проблемы, рождающиеся в процессе выработки новых более совершенных национальных правовых механизмов. «Отладка» правовых механизмов, по словам юристов-практиков, занимает обычно не одно десятилетие.

В мире нет совершенных судебных систем. Каждая страна к общей цели идет своим путем. В законах РФ пока не обозначено место решений ЕСПЧ в национальной правовой системе, форма и степень их обязательности. Вместе с тем, на практике наблюдается тенденция приспособления внутригосударственных институтов к выполнению требований международного права, решений ЕСПЧ¹.

Вот несколько резонансных примеров их самого свежего обзора, подготовленного Верховным судом России: ... «Некий российский адвокат пожаловался в Страсбург на обыск, проведенный у него по делу клиента». Причем визит следователей к адвокату был санкционирован судом. Но в Европейском Страсбургском суде такое решение изменили. «Европейский суд полагает, что обыск, проведенный без уместных и достаточных оснований, при отсутствии гарантий против вмешательства в профессиональную тайну в квартире и адвокатском кабинете заявителя, который не являлся подозреваемым по какому-либо уголовному делу, а представлял обвиняемого по преступлениям террористической направленности по тому же делу, не был необходимым в демократическом обществе»².

Из материалов Европейского суда: ... «Старший оперуполномоченный Главного управления по борьбе с оргпреступностью майор (ГУБОП) МВД России Владимир Белашев, в 2003 году осужденный Мосгорсудом на 10,5 лет по 205, 278, 210 и 222 («Терроризм», «Насильственный захват власти», «Участие в преступном со-

¹ Анатолий Капустин. Заведующий кафедрой международного права Российского университета дружбы народов, президент Российской ассоциации международного права, доктор юридических наук, профессор. Материалы XIII Международного форума по конституционному правосудию. С-Петербург. 19.11.2010 г.

² Владимир Дорошков. Секретарь пленума Верховного суда России, доктор юридических наук, профессор. Материалы международной научно-практической конференции по мониторингу законодательства и правоприменения. С-Петербургский университет 19.08.2010 г.

обществе» и «Незаконный оборот оружия») статьям УК РФ, обратился в Европейский Страсбургский суд по правам человека. В декабре 2008 года Страсбургский суд полностью встал на сторону истца, посчитав, что Российский суд нарушил ст. 3 Конвенции о правах человека, запрещающую пытки, а также ст. 6 той же конвенции, гарантирующую право на справедливый суд».

Причем Страсбургский суд особо отметил, что российское правительство не предоставило ему «никаких фактов и аргументов, способных убедить его принять иное решение». Вынося подобное решение, Евросуд фактически призвал РФ отменить вынесенный приговор из-за нарушений юридических норм. 3 февраля 2010 года президиум Верховного суда РФ, отменив приговор Мосгорсуда, направил дело на новое рассмотрение.

Из материалов уголовного дела: «Реввоенсовет» (РВС) был создан в 1997 году главным редактором газеты «Молодой коммунист» Игорем Губкиным. До этого Губкин создал общественное объединение «Жилищная инициатива членов молодежного жилищного комплекса РФ», которое активно собирало деньги на строительство жилья. Все собранные с 5 тыс. инвесторов средства коммунист и вложил в террор, задавшись целью поднять вооруженное восстание и «установить диктатуру пролетариата». Для этого члены РВС 1 апреля 1997 года в подмосковном поселке Тайнинское взорвали недавно установленный там памятник императору Николаю II. Согласно показаниям лидера РВС, совершая взрывы, они «хотели добиться, чтобы ФСБ РФ начала репрессии против компартии, тогда партия была бы вынуждена уйти в подполье, превратившись в настоящее революционное движение».

Пытаясь достичь поставленных целей, 6 апреля 1997 года члены РВС заминировали памятник Петру I работы Зураба Церетели. Взрыва удалось избежать благодаря анонимному звонку в ФСБ – самодельная бомба была обезврежена. А 3 августа 1997 года Игорь Губкин был задержан оперативными сотрудниками ФСБ РФ. Оставшиеся на свободе члены РВС в ответ попытались заминировать газораспределительную станцию в Люберцах. А после взрыва 8 ноября 1998 года памятника Николаю II в Подольске члены боевой организации были задержаны оперативниками ФСБ. Последним – в конце апреля 1998 года – под стражу взяли

Владимира Белашева, телефон которого значился в записной книжке Губкина. По версии следствия, майор ГУБОП МВД РФ добровольно вступил в *боевую организацию и принимал личное участие в терактах*. Осужденный Владимир Белашев вину отрицает, заявляя, что контактировал с членами РВС лишь с целью сбора *оперативной информации*¹. Из доклада председателя ЕСПЧ Жан-Поль Коста: ... «ЕСПЧ и Конституционные суды защищают одинаковые права», согласившись, что «это не исключает противоречия и даже правовых конфликтов между ними». «Конституционный суд РФ работает, чтобы гармонизировать свою практику с практикой Страсбурга. Наш суд не глух и не слеп к тому, что происходит на национальном уровне. ЕСПЧ учитывает решения конституционных судов, но не может просто их утверждать. Иначе он сократит свою роль международной инстанции для обращений, в крайнем случае. ЕСПЧ может и должен в некоторых случаях пересматривать национальные решения, и вынужден вносить коррективы в интерпретацию конвенции национальными судами»².

Российская юриспруденция в лице Конституционного суда РФ успешно инкорпорировала в российское законодательство более 180 правовых позиций ЕСПЧ в своих постановлениях. Внедрение многих подходов и позиций ЕСПЧ в ткань российского правового пространства происходит непросто. Большинство правоприменителей не готовы напрямую этими подходами и позициями руководствоваться как обязательными. В этих ситуациях Конституционный суд РФ выступает своего рода посредником, адаптируя к реалиям нашей сегодняшней жизни подходы и правовые позиции ЕСПЧ. Возможность создания механизма разрешения подобных судебных правовых противоречий (например, через собрания председателей конституционных судов Европы), заметив, что Россия с опорой на свою конституцию вправе выработать «защитный механизм» от подобных решений, которые затрагивают ее национальный суверенитет и основополагающие принципы ее кон-

¹ Надзорные материалы Президиума Верховного суда РФ. Архив Верховного суда РФ. Москва. 2010 г.

² Материалы XIII Международного форума по конституционному правосудию в Санкт-Петербурге руководители Конституционного суда (КС) РФ и Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) Валерий Зорькин и Жан-Поль Коста заявили об отсутствии механизма урегулирования правового конфликта, возникающего в случае вынесения этими судами по одному и тому же делу противоречащих друг другу решений. Вопрос о приоритете между Европейской конвенцией и национальными конституциями остается дискуссионным. 19.11.2010 г. С-Петербург.

ституции¹.

Углубление в юридическую судебную проблематику мотивировано еще и тем, что только внимательное рассмотрение конкретной международной судебной практики может быть по-настоящему эффективным. Считаем стратегически *приоритетными* вопросы соотношения наднациональных и национальных судебных систем.

Проанализируем противоречивый судебный характер сопряжения наднационального и национального на конкретных судебных примерах. Рассмотрим судебную практику взаимоотношений между Европейским судом по правам человека (ЕСПЧ) и Конституционным судом Российской Федерации. Из анализа судебной практики Конституционного суда РФ: 20 ноября 2007 года Конституционный суд принял постановление № 13-П о положениях Уголовно-процессуального кодекса, не позволявших лицам, к которым применяются принудительные меры медицинского характера (по заключению психиатров), лично участвовать в уголовном процессе и судебном заседании, знакомиться с материалами дела, заявлять ходатайства и обжаловать принятые решения. Конституционный суд РФ признал не соответствующими Конституции эти положения статей УПК РФ в той мере, в какой они по смыслу, придаваемому им сложившейся правоприменительной практикой, — не позволяли гражданам реализовывать свои процессуальные права. По существу, данное решение Конституционного суда РФ можно рассматривать как исполнение постановления ЕСПЧ от 20 октября 2005 г. по делу «Романов против России». Именно в нем было указано, что присутствие заявителя в судебном заседании является необходимым условием для того, чтобы судья лично мог убедиться в его психическом состоянии и принять справедливое решение. Данная правовая позиция была воспроизведена Конституционным судом.

Таким образом, Конституционный суд РФ, рассматривая вопрос о конституционности ряда норм УПК РФ, одновременно разрешил вопрос о приведении его в

¹ Уполномоченный РФ при ЕСПЧ Георгий Матюшкин заявил, что о создании механизма неисполнения решения ЕСПЧ речи не идет. «Я считаю, что это предложение к диалогу, чтобы избежать «прямого клинча», — говорит господин Матюшкин — создать такой механизм очень сложно, поскольку государство не может отказаться от взятых на себя международных обязательств». Материалы XIII Международного форума по конституционному правосудию «Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод в 21 веке: Проблемы и перспективы применения». г. С-Петербург. 2010 г.

соответствие с *европейскими стандартами*. Своего рода исполнением постановлений ЕСПЧ по делу «Рябых против России», «Волкова против России», «Засурцев против России» и др. следует считать постановление КС № 2-П от 5 февраля 2007 г., в котором федеральному законодателю предписано реформировать надзорное производство. Конституционный суд РФ указал, что не только положения Конвенции о защите прав человека и основных свобод, но и решения ЕСПЧ в той части, в какой ими, исходя из общепризнанных принципов и норм международного права, дается толкование содержания закрепленных Конвенцией прав и свобод, включая право на доступ к суду и *справедливое правосудие*, являются составной частью российской правовой системы, а потому должны учитываться федеральным законодателем при регулировании общественных отношений и правоприменительными органами при применении соответствующих норм права. В судебной системе РФ надежно обеспечен пересмотр судебных решений по результатам решений ЕСПЧ. Последний пробел в *имплементации* решений ЕСПЧ устранен постановлением КС от 26 февраля 2010 года по делу о проверке конституционности статьи 392 ГПК РФ.

При этом важно следующее. Каждое решение ЕСПЧ, установившее нарушение прав человека, влечет два последствия: это, во-первых, финансовая санкция для государства, во-вторых, принятие решения внутригосударственными органами о восстановлении нарушенного права. Постановление Конституционного суда исходит из того, что в любом случае дело о пересмотре внутригосударственных судебных решений нужно принимать к рассмотрению, а уже суд в каждом конкретном случае определит, сделано ли все необходимое для того, чтобы право было восстановлено, то есть достаточной ли, например, является денежная компенсация по решению ЕСПЧ. *Внедрение многих подходов и позиций Европейского суда* в ткань российского правового пространства происходит непросто, большинство правоприменителей просто не готовы вот так, напрямую, этими подходами и позициями руководствоваться как обязательными. Этому есть причины и содержательного, и технического свойства. Не будем забывать и о том, что *официальный перевод постановлений ЕСПЧ в России отсутствует*.

В этой ситуации Конституционный суд РФ выступает своего рода посредником, адаптируя подходы и позиции ЕСПЧ к реалиям нашей сегодняшней жизни. В своей практике Конституционный суд РФ активно использует правовые позиции Европейского Страсбургского суда. Кроме того, зачастую при выработке концепции решения принимаются во внимание общие подходы ЕСПЧ по той или иной группе вопросов. Безусловно, учитываются, и в первую очередь, те решения Страсбургского суда, в которых признаются нарушения Конвенции со стороны России. Здесь до последнего времени не возникало какого-то противоречия между этими позициями ЕСПЧ и ролью и задачами Конституционного суда РФ, поскольку речь идет о защите конституционных и конвенционных ценностей¹.

Впервые Европейский Страсбургский суд в жесткой правовой форме подверг сомнению решение Конституционного суда РФ. В этом определении от 15 января 2009 г. № 187-О-О Конституционный суд отметил, что российское правовое регулирование, предоставляющее военнослужащим-женщинам возможность отпуска по уходу за ребенком до достижения им трехлетнего возраста и не признающее такое право за военнослужащими-мужчинами (они могут воспользоваться лишь кратковременным отпуском), не нарушает положения Конституции о равенстве прав и свобод независимо от пола.

С учетом условий и специфики военной службы в России и особой, связанной с материнством и детством социальной роли женщины в нашем обществе (ч. 1 ст. 38 Конституции), вряд ли можно утверждать, что предоставление права на отпуск по уходу за ребенком военнослужащим-женщинам при одновременном отказе в этом праве военнослужащим-мужчинам «лишено разумного обоснования», как это определил ЕСПЧ. Вопрос о том, что является для государства приоритетом в конкретном случае, с точки зрения права на уважение семейной жизни, сформулированного в статье 8 Конвенции лишь самым абстрактным образом, далеко не однозначен.

Лучшее знание национальными властями своего общества и его потребностей означает, что эти власти в принципе занимают приоритетное положение, в отли-

¹ Материалы европейского Страсбургского суда по делу о теракте в театральном центре на Дубровке в г. Москве. Страсбург. Франция. 2010 г.

чие от *международных судов*, для оценки того, в чем состоит публичный интерес.

В этом заключается общий смысл принципа *субсидиарности*, на основе которого должен действовать Европейский Страсбургский суд. В подобном случае ЕСПЧ обычно уважает выбор политики законодателем, если только такой выбор явно не «лишен разумного обоснования» (постановление Европейского суда по правам человека по делу «Диксон против Соединенного Королевства»).

В связи с этим беспрецедентным является вывод ЕСПЧ о том, что «рассматриваемое российское законодательство не является совместимым с Конвенцией и обнаруживает широко распространенную в правовом механизме проблему, касающуюся значительного числа людей». Может ли Европейский Страсбургский суд, исходя из статьи 46 Конвенции, в решении по конкретному делу рекомендовать (а фактически указать) государству-ответчику внести необходимые изменения в законодательство – притом, что суд неоднократно подчеркивал в своих же решениях приоритет государства-ответчика в выборе необходимых мер для исправления нарушения? Не является ли такое указание суда прямым вторжением в сферу национального суверенитета, явно выходящим за рамки предусмотренных Конвенцией прав и полномочий, и с этой точки зрения явно выходящим за рамки компетенции, установленной Конвенцией? И насколько тогда такое решение подлежит исполнению с учетом того, что вопрос о наличии проблемы конституционности данной нормы, не устроившей Европейский суд, был уже решен Конституционным судом в рамках конституционного судопроизводства?

Интересно отметить, на какой правовой базе основаны указанные выводы ЕСПЧ о дискриминации в реализации права на уважение семейной жизни. Восприятие женщин как главных воспитателей детей он считает «гендерным предрассудком» и поэтому критически относится к выводам Конституционного суда об особой, связанной с материнством социальной роли женщины в обществе. Между тем выводы Конституционного суда РФ, основанные на норме ч. 1 ст. 38 Конституции, согласно которой материнство и детство, семья находятся под защитой государства, корреспондируют также результатам современных научных исследований в области педиатрии, детской психологии. Не имея прямых прецедентных

решений по вопросу о предоставлении отпуска военнослужащему-мужчине по уходу за ребенком, Европейский Страсбургский суд в данном случае использовал правовую позицию по делу «Смит и Грейди против Соединенного Королевства».

Рассмотрим судебную практику Германии: ... «В октябре 2004 года Федеральный конституционный суд Германии (ФКС), рассмотрев конституционную жалобу заявителя Гёргиюлю (кстати, тоже по семейным вопросам), поданную уже после вынесения постановления ЕСПЧ, сформулировал необычно жесткую позицию в отношении мотивировки, юридической силы и исполнения в Германии постановлений ЕСПЧ». Особое внимание Федеральный конституционный суд Германии уделил вопросу о том, обладает ли постановление Европейского суда по правам человека такой юридической силой, которая *отменяла бы окончательные и вступившие в законную силу постановления германских судов*.

Судебная правовая позиция Федерального конституционного суда Германии, «основной закон имеет целью интеграцию Германии в правовое сообщество мирных свободных государств, но он *не предусматривает отказа от суверенитета, закрепленного, прежде всего в германской Конституции*. Следовательно, не противоречит цели приверженности международному праву, если законодатель, в порядке исключения, не соблюдает право международных договоров при условии, что это является единственно возможным способом избежать нарушения основополагающих конституционных принципов».

Профессиональные юристы суда считают, что России, равно как и другим странам мира, надо опираться в своих дальнейших действиях именно на этот германский прецедент (Федерального конституционного суда Германии). И потому, что он конструктивен, поскольку опирается на конституционный принцип государственного суверенитета и принцип верховенства Конституции в системе нормативных правовых актов государства. И потому, что никто никогда не посмеет назвать решение германского конституционного суда – одного из самых авторитетных и гибких конституционных судов в мире – оголтелым, экстремистским, архаичным, реакционным и так далее.

Принципы государственного суверенитета и верховенства Конституции в пра-

вовой системе России относятся к основам ее конституционного строя. Конвенция как международный договор России является составной частью ее правовой системы, но она не выше Конституции. Конституция в статье 15 устанавливает приоритет международного договора над положениями закона, но не над положениями Конституции. Монополия на истолкование положений Конституции и выявление конституционного смысла закона принадлежит Конституционному суду. И поэтому истолкование Конституции, *данное высшим судебным органом государства, не может быть преодолено путем толкования Конвенции*, поскольку ее юридическая сила все-таки юридическую силу Конституции не превосходит.

Каждое решение Европейского Страсбургского суда – это не только юридический, но и политический акт. Когда такие решения принимаются во благо защиты прав и свобод граждан и развития нашей страны, Россия всегда будет неукоснительно их соблюдать. Но когда те или иные решения Страсбургского суда сомнительны с точки зрения сути самой Европейской конвенции о правах человека и тем более прямым образом затрагивают национальный суверенитет, основополагающие конституционные принципы, Россия вправе выработать защитный механизм от таких решений. Именно через призму Конституции должна решаться и проблема соотношения постановлений Конституционного суда РФ и ЕСПЧ¹.

Из анализа материалов Большой палаты Европейского Страсбургского суда по делу «Быков против России»: «Необычный оборот приняло рассмотрение в Европейском суде по правам человека жалобы экс-главы Красноярского алюминиевого завода (КрАЗ) Анатолия Быкова. Бизнесмен пожаловался на то, что был осужден за приготовление к убийству на основании *незаконной оперативной комбинации ФСБ*». Большая палата Страсбургского суда даже после проведения слушаний затруднилась оценить законность действий оперативных сотрудников ФСБ РФ и обязала господина Быкова письменно рассказать о его взаимоотношениях с Александром Василенко, на основании заявления которого экс-глава КрАЗа был осужден.

Жалоба Анатолия Быкова, поданная в Страсбургский суд, была признана при-

¹ Юрий Толстой, академик РАН, профессор С-Петербургского университета. Восьмая научно-практическая конференция по мониторингу законодательства и правоприменения. г.С-Петербург. 19.08.2010 г.

емлемой для рассмотрения по трем статьям Конвенции о правах человека, касающихся длительности содержания под стражей до приговора (бизнесмен отсидел 20 месяцев), справедливости судебного разбирательства и неприкосновенности частной жизни. Страсбургский суд, в частности, решил рассмотреть на слушаниях большой палаты вопрос о соответствии упомянутой конвенции *оперативного эксперимента*, проведенного в доме у господина Быкова в поселке Овинный (пригороде Красноярска). Тогда к нему в дом пришел житель Красноярска Александр Василенко, сообщивший господину Быкову о якобы совершенном им убийстве конкурента господина Быкова Вилора Струганова («Паша Цветомузыка»). Впоследствии выяснилось, что несколькими днями ранее господин Василенко написал заявление в ФСБ о полученном от Анатолия Быкова заказе на убийство господина Струганова, и оперативники, снабдив заявителя Василенко звукозаписывающей аппаратурой, отправили «разговорить» на эту тему господина Быкова.

В суде из расшифровки их разговора выяснилось, что господин Василенко объяснил господину Быкову якобы совершенное убийство невыполнением заказа последнего, а собственной инициативой, продиктованной стремлением продемонстрировать свою преданность Анатолию Быкову, устранив его конкурента по бизнесу Струганова.

В итоге судья Мещанского райсуда г. Москвы Владимир Никитин признал господина Быкова виновным в покушении на убийство (на самом деле господина Струганова никто не убивал) и приговорил к 6,5 годам условного заключения. Два года спустя Верховный суд РФ изменил в приговоре «покушение» на «приготовление», но оставил прежним срок.

Большая палата Страсбургского суда заслушала доводы сторон по делу «Быков против России». Защита заявила, что уголовное разбирательство в отношении заявителя было несправедливым, поскольку основные доказательства обвинения были получены в результате проведения оперативного эксперимента, нарушившего право господина Быкова хранить молчание и не свидетельствовать против самого себя. Фактически, по мнению защиты, ФСБ провела с помощью Александра Василенко незаконный допрос Анатолия Быкова, который, если бы знал о записи

его беседы спецслужбами, мог бы воспользоваться своим правом хранить молчание. К тому же, по мнению защиты, оперативное мероприятие было сопряжено с незаконным вторжением властей в жилище господина Быкова и нарушением тайны переговоров.

В свою очередь, представитель РФ в Европейском Страсбургском суде Вероника Милинчук отвергла претензии заявителя, сообщив, что примененный вид оперативно-розыскного мероприятия, необходимый для расследования преступления, не требует санкционирования судом. По поводу же довода заявителя о якобы незаконном вторжении в его жилище ответчик заявил, что господин Василенко был впущен в дом господином Быковым добровольно, так как они ранее были хорошими знакомыми.

Большая палата не смогла вынести вердикт, что в практике Евросуда случается исключительно редко. После заседания Анатолий Быков получил из Страсбургского суда требование письменно ответить на два вопроса. Судьи спросили, являлось ли помещение для приема гостей, в котором проходил разговор между господами Быковым и Василенко, жилищем, неприкосновенность которого защищает закон? Кроме того, Страсбургский суд заинтересовался тем, каков был характер взаимоотношений господ Быкова и Василенко до визита последнего. Ответы были подготовлены и отправлены максимально быстро. Защита сообщила, что дом, в котором Анатолий Быков встречался с Александром Василенко, является классическим жилым домом со спальней. Что же касается взаимоотношений господ Быкова и Василенко, то последний, по утверждению бизнесмена, не был ему ни близким другом, ни партнером, приглашения прийти в дом не получал, а на территорию охраняемого поселка, в котором жил господин Быков, проник благодаря охране, узнавшей его как ранее приходившего к другим жителям. По мнению защиты, поскольку господин Василенко скрыл от господина Быкова истинную цель своего прихода, то оперативный эксперимент являлся не чем иным как незаконным допросом¹.

Именно к таким решениям ряд авторитетных экспертов относят решения

¹ Архивные материалы большой палаты Европейского Страсбургского суда по делу «Быков против России». Франция. Страсбург. 2010 г.

Международного уголовного суда о выдаче ордеров на арест президента Судана Омара аль-Башира, а также в недавнем решении Международного суда ООН о признании правомерной Декларации о независимости Косова. В этом ряду, к сожалению, оказалось и постановление Европейского суда по правам человека от 17 мая 2010 года по делу «Кононов против Латвии». В мировом юридическом судебном сообществе в качестве одного из главных препятствий созданию всеобъемлющей международной правовой системы уже довольно давно называют расхождения между нормами национального права, кодифицированными в конституциях и кодексах разных государств мира.

Наиболее явно эту позицию выражают юристы, придерживающиеся в отношениях между международным и национальным правом концепции так называемого радикального юридического монизма. Они утверждают, что единственным выходом является создание такой глобальной правовой системы, в которой международное право будет иметь абсолютный приоритет над национальными правовыми нормами. То есть, в которой международные правовые нормы будут полноценно и строго имплементированы в национальные конституции и кодексы, и, таким образом, приобретут императивный и универсальный характер¹.

Концепция радикального монизма предполагает, что понятия, связанные с принципом государственного суверенитета (и, соответственно, национальные специфики конституций и правовых систем), должны быть полностью отброшены и выведены из правовой теории и практики. И что именно нормы международного права должны стать общеобязательным каноном внутригосударственного правотворчества и правоприменения.

Однако, как представляется, призывы к разрушению государственных суверенитетов во имя создания единой универсальной международной правовой системы – это либо недальновидность, либо осознанные провокации, направленные на торпедирование всей системы международного судебного права. Все сказанное обнажает основную коллизию современной международной право-

¹ Анатолий Ковлер. Уполномоченный судья Российской Федерации в Европейском Страсбургском суде. Материалы XIII Международного форума по конституционному правосудию «Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод в 21 веке: Проблемы и перспективы применения».

вой судебной системы. С одной стороны, ее содержательное наполнение и механизмы реализации явно недостаточны для ответов на современные вызовы и обеспечения глобального миропорядка. С другой стороны, система суверенитетов национальных государств и лоббистское противодействие крупных негосударственных и межгосударственных неформальных субъектов затрудняют модификацию и модернизацию международного судебного права, призванную обеспечить его адекватные ответы на все более острые глобальные вызовы. Так, Международный суд ООН, принимая решение о юридической обоснованности Декларации о независимости Косова, явно не учитывал, что это решение легитимирует прецедент перекройки границ национальных государств. И что это может привести к «домино» сепаратистских эксцессов и принести неисчислимые бедствия глобальному миру. Но и ордера Международного уголовного суда на арест президента Судана Омара аль-Башира были выданы без осознания того очевидного для экспертов обстоятельства, что ликвидация в стране жесткого режима его власти неизбежно приведет к крупнейшим этнорелигиозным эксцессам, эскалации гражданской войны племенных группировок и количеству человеческих жертв, многократно превышающему нынешнее.

Так, российским специалистам хорошо известно, что террористический взрыв на рынке в Сараево в 1994 году, приведший к военной операции НАТО против сербов, был вызван не обстрелом сербской артиллерии, а терактом с использованием мины, установленной на рынке международной парамилитарной группой. Как известно, и то, что крупный эксцесс в Андижане в 2005 году, повлекший многочисленные человеческие жертвы и приведший к санкциям ряда стран против Узбекистана, был спровоцирован группой боевиков-исламистов, нелегально прибывших в город из Афганистана и Пакистана.

Таким образом, концептуальная проработка проблемы соотношения компетенций национального и международного судебного законодательства – одна из важнейших и неотложных задач современной юридической науки.

И в этой сфере, как показывает нынешний опыт эскалации глобальных вызовов, уже нет места промедлению и отдельным паллиативным решениям. Помимо

этого, следует признать, что влияние России в вопросах международного права существенно упало в результате того, что судебная-правовая система нашей страны дает много поводов к международному оспариванию ее решений. И потому совершенствование внутрироссийского законодательства и, главное, законоисполнения, это не только собственно правовой внутренний вопрос. Это еще и вопрос национальной безопасности страны в глобализующемся мире.

Исходя из изложенного, можно сделать следующие выводы:

1. Введение постоянного международного судебного мониторинга общемировой криминальной ситуации на разных континентах мира. На основании анализа международных судебных приговоров, решений выработка методик и антикриминальной международной стратегии противодействия транснациональной организованной преступности.
2. Создание международного судебного органа, специализирующего на рассмотрении уголовных дел по морскому транснациональному террористическому пиратству, т.к. международные террористы взаимодействуют с пиратскими синдикатами и планируют диверсионные теракты на морских и океанических коммуникациях, объектах береговой инфраструктуры, в районах добычи углеводородного сырья. Морские пираты рвутся к объектам и технологиям ядерного, химического и бактериологического оружия, к радиологическим отравляющим веществам и биологическим рецептурам.
3. Внесение в санкционные списки Совета безопасности ООН осужденных наркобаронов транснациональных наркокартелей международными и национальными судебными органами.
4. Необходима новая кодификация Основных принципов международного права и Устава ООН в целом, включая как концептуальные предложения новых формулировок Основных принципов, так и выработку сопутствующих конкретных модельных норм. Детальная проработка новых международных норм и всемирное обсуждение на Генеральной Ассамблее ООН.

3.2. Опыт противодействия террористической, экстремистской и религиозной угрозам

International Criminal Police Organization (ICPO) – его основными задачами являются объединение усилий национальных правоохранительных органов стран-участниц в области противодействия транснациональным (трансграничным) преступлениям террористической и экстремистской направленности, координация международного розыска и др.¹.

При проведении тактической операции по обеспечению комплексной безопасности трансконтинентальной магистрали в ЯНАО – арктическим форпостом РФ, инфраструктурные: морской порт Сабетта, Бованенковское месторождение – одно из богатейших в мире по запасам газа; инвестиционные проекты значимые в общероссийском масштабе – завод по производству сжиженного природного газа (СПГ); прокладка Северного широтного хода (СШХ) – стержневые проекты ЯНАО².

Организационно-управленческие решения следователя являются первичными по отношению к решениям тактическим, но в процессе противодействия и расследования транснациональных и трансграничных террористических преступлений, решение тактических задач является **приоритетным**, и в этом смысле организация и управление являются инструментарием для достижения тактических целей при расследовании международных преступлений террористического характера, по пресечению на стадии планирования и при обеспечении безопасности трансконтинентальной транспортной системы в ЯНАО. В Ямало-Ненецком автономном округе с 2010 – 2012 гг. развернули трансграничную террористическую деятельность ячейки международных экстремистских организаций, таких как «Имарат Кавказ», «Хизбут-Тахрир», а также, религиозные транснациональные преступные формирования ваххабитского направления. Они специализируются на идеологической обработке населения ЯНАО на базе радикального ислама и при-

¹ Глава Интерпола Мирей Балестраззи. Париж. Франция. 2012 г.

² Д. Кобылкин. Губернатор ЯНАО. Материалы Международного форума мерзлотоведов мира по сотрудничеству с академическими учреждениями (отечественными и зарубежными университетами) формирования в ЯНАО мощного научного центра по изучению Арктики. Г.Салехард, ЯНАО, 2012 г.

зывают своих учеников к активным действиям, в том числе и к совершению террористических актов¹.

Так в 2012 году боевики-террористы с ЯНАО были ликвидированы во время антитеррористической спецоперации в Дагестане. В мечетях и ВУЗах ЯНАО ведется активная идеологическая пропаганда радикального ваххабитского ислама, вербовка, а выходцы из Северокавказского региона активно включились в криминальный рейдерский передел собственности. При таких обстоятельствах, крайне важно выработать меры превентивного противодействия на стадии планирования транснациональных (трансграничных) преступлений террористической и экстремистской направленности, как реальной угрозе экономической международной безопасности². Одними усилиями Национального антитеррористического комитета РФ, спецслужб ЯНАО, задачу сдерживания транснационального терроризма, трансграничного экстремизма не решить. Активно включаться в эту работу необходимо муниципальным образованияам, опираясь на сотрудничество с традиционными концессиями, национально-культурными автономиями и общественными организациями. Анализ оперативной ситуации в ЯНАО (Новый Уренгой – газовая столица РФ, и третий город в России по привлекательности для жизни) показал, что малейшая ошибка оперативного риска спецслужб по противодействию транснациональных (трансграничных) преступлений террористической направленности грозит глобальными международными техногенными последствиями – при трансграничной террористической диверсии по магистральным трубам в ЯНАО, все трубы будут «загидрачены» и больше по ним газ не пропустят, т.к. их разогреть практически невозможно³.

В Новом Уренгое две мечети, одна – традиционная, а вторая, в районе «Шайба» – ваххабитская, которую открыто посещают 1500 человек. Есть еще и молельные комнаты для «своих»⁴. Опасность проникновения идей ваххабизма, салафизма в ЯНАО есть.

¹ С. Савин. Руководитель центра по противодействию экстремизму УМВД по ЯНАО. г. Салехард, 2012 г.

² А. Булаев. Зам. Губернатора ЯНАО. Материалы семинара «Экстремизм – угроза государственности России». Салехард, 2012 г. ЯНАО.

³ И. Подовжний. Председатель Новоуренгойской гордумы. Из материалов стратегического развития, определяющего экономическую безопасность РФ. ЯНАО, 2012 г.

⁴ Хайдар Хафизов – муфтий ЯНАО. Интервью в халяльном кафе «Амина» при мечети. ЯНАО, 2012 г.

Ваххабитская международная религиозная идеология приходит со стороны Тюмени, Екатеринбурга, т.е. идет политическая исламизация населения в ЯНАО. Анализ богословной практики показал, что муфтий ЯНАО Хайдар Хафизов категорически против строительства новых мечетей в ЯНАО, обосновав свою позицию, что новые мечети сразу же займут ваххабиты.

В ЯНАО приехали десятки тысяч иностранцев более чем из 20 стран мира и необходимо прогнозировать оперативную ситуацию. В результате проведения оперативно-розыскных мероприятий 15 ноября 2012 года было установлено, что лидеры и активные участники «Партии исламского возрождения»¹ вели активную вербовочную деятельность на территории мечети города Москвы, а также занимались распространением экстремистской литературы и вовлечением других лиц в противоправную деятельность. В местах пребывания задержанных террористов были проведены синхронные обыски, в ходе которых обнаружено и изъято 9 боевых гранат, оружие, патроны, литература экстремистской направленности, а также, пособия по вербовке и пропаганде радикальных ваххабитских идей ислама.

В конце августа 2012 года в Москве сотрудники полиции задержали активного участника международной террористической организации «Исламское движение Туркестана», который с 2004 года находился в международном розыске за убийство у себя на родине. Он ранее задерживался в России и был экстрадирован в республику Таджикистан, но вернулся в Москву, используя поддельные документы для международной террористической деятельности на территории России.

Сейчас духовенство ЯНАО собирается издать фетву (воззвание к единоверцам), запрещающую обращение в ислам несовершеннолетних без согласия их родителей, также появилась еще одна тревожная тенденция в ЯНАО: русские девочки начали принимать радикальный ислам, отнюдь не традиционный, а в Ноябрьске на самодельной бомбе подрывается ваххабит во время ее изготовления; за полгода 2012 года шестеро ваххабитов ликвидируются из-за технических ошибок и неумения работать с взрывными устройствами.

Таким образом, необходима разработка практическими работниками оператив-

¹ Решением гражданской коллегии Верховного суда РФ была признана террористической и запрещена на территории России. Архивные материалы Верховного суда РФ. Москва. 2012 г.

но-следственных подразделений тактики и методики противодействия новым видам угроз с привлечением профессиональных богословов с традиционным исламом. Аналитики спецслужб РФ прогнозировали такое развитие ситуаций, что ваххабизм (или салафизм), ликвидированный на Северном Кавказе, даст метастазы и в ЯНАО. В одном из центров газодобычи, болевой точке страны начнут накапливаться люди, настроенные крайне агрессивно и к самому государству, и к большей части его жителей. Эти «накопившиеся» создадут питательную среду, в которой начнется самовоспроизводство адептов ваххабизма, «бульон» будет успешно подпитываться с Северного Кавказа и с Поволжья.

Из материалов уголовного дела Верховного суда республики Башкортостан: «Зампред Всемирного Курултая башкиров осужденный Фанзиль Ахметшин – фактический лидер башкирских националистических формирований «Кук-Бура», «Тарикат», «Фаляк» и др., за террористическое взаимодействие с боевиками-диверсантами из Узбекистана, за пропаганду исключительности и превосходства идей ваххабизма над другими течениями ислама и другими религиями».

Главу молодежного отделения духовного управления мусульман Башкирии взяли в комплексную интрузивную оперативную разработку на разных уровнях и задержали Ахметшина при международной оперативной игре за контрабанду турецкого опия в ноябре 2011 года¹.

В критический момент добрая часть газового импорта РФ окажется в руках лидеров транснационального ваххабитского направления. А в случае угрозы ликвидации международной террористической сетью «Аль-Каида» президента Сирии Асада, через территорию Сирии проложат альтернативный газопровод в Европу. Существование экономической безопасности РФ в этом регионе в нынешнем виде окажется под большим вопросом.

Поэтому возникла необходимость «закрыть на время» Новый Уренгой (ЯНАО) от недоброжелателей ваххабитского направления путем создания пограничной зоны от Краснодарского края до побережья Северного Ледовитого океана, прогно-

¹ Архивные материалы ФСБ республики Башкортостан. г. Уфа, 2012 г.

зировалось еще в 2006 году¹.

В соответствии с предложенной краткой, и далеко не полной формуле, степень тактического и оперативного риска спецслужб уменьшается, что закономерно приводит к сокращению зоны (поля) риска. В данной оперативно-следственной ситуации названы лишь наиболее типовые позитивные факторы, также оказывающие положительное воздействие на успешное разрешение ситуации тактического (оперативного) риска, сведены (обобщены) в понятие иные позитивные факторы (ИПФ).

Если обозначить степень риска сокращением – СР, то можно обозначить (вывести) следующую инновационную криминалистическую формулу (1):

$$\text{СР} = 1 - (\text{НИКОИ} + \text{ПАИ} + \text{РОВР} + \text{ВНОР} + \text{ЭРР} + \text{ИПФ}) \quad (1)$$

К этим наиболее существенным факторам относятся следующие:

- надежные источники и каналы достоверной или же высоковероятной оперативной информации (сокращенно НИКОИ – надежные источники, каналы информации);
- профессиональный анализ информации (сокращенно ПАИ);
- разработка оптимальных вариантов решения (сокращенно РОВР);
- выбор наиболее оптимального решения (сокращенно ВНОР);
- эффективная реализация решения (сокращенно ЭРР).

Разумеется, кроме перечисленных основных факторов, способствующих сокращению зоны тактического (оперативного) риска в их число входят и разработка плана конкретных действий, и недопущение возможных вредных последствий и некоторые другие (обозначим все эти позитивные факторы следующим сокращением – ИПФ (иные позитивные факторы)).

Если предположить, что максимум тактического (оперативного) риска равняется «1» (единице), то при подобном допущении на снижение степени (уровня) риска будут влиять все перечисленные выше факторы.

Результаты проведенного ситуационного анализа дают возможность создать модель (своеобразную формулу) уровня коррупционной деятельности при рассле-

¹ Распоряжение ФСБ РФ № 218 от 2006 года, г. Москва.

довании преступлений транснациональной (трансграничной) террористической и экстремистской направленности. Криминалистическую модель (формула 2) можно кратко описать в знаковом варианте по первым буквам негативных и позитивных факторов в приведенном варианте:

$$\text{УК} = \text{БМ} + \text{СД} + \text{Мин Р} + \text{ЛОО} - \text{СБВ} - \text{Укон} - \text{Макс Р} - \text{НОО} \quad (2)$$

УК – уровень коррупции; **БМ** – бюрократическая монополия; **СД** – свобода действий; **Мин Р** – минимизация риска; **ЛОО** – лояльное отношение общества; **СБВ** – сокращение бюрократических возможностей; **Укон** – усиление контроля; **Макс Р** – максимизация риска; **НОО** – нетерпимое отношение общества.

Вывод может быть только один – существенное снижение негативных факторов и одновременное значительное усиление факторов положительных, позволит не только приостановить и снизить ее количественные показатели, но и ликвидировать тотальный и системный характер коррупции, фактор, который связан с коррумпированностью значительной части сотрудников правоохранительных органов, снижением уровня профессионализма следователей и оперативных работников, с одновременным повышением преступной квалификации высшего криминалитета, их многочисленных помощников и советников (в крупных транснациональных преступных сообществах кроме криминальной разведки и контрразведки, имеется наиболее законспирированное подразделение по вербовке коррумпированных чиновников из госаппарата и правоохранительных органов).

Результаты проведенного анализа показывают, что число террористических актов напрямую зависит от уровня коррупции. Из анализа материалов уголовного дела по ликвидации международного идеолога террористов Александра Тихомирова: «Видеозаписи, попавшиеся Тюменской областной прокуратуре, были обнаружены надзорным органом в соцсети «Вконтакте». «Согласно заключению экспертов, в видеороликах содержатся высказывания о необходимости джихада как войны мусульман с представителями других религий.

Кроме того, в них оправдывается насилие против лиц, не являющихся мусульманами» – говорится в заключении суда, которое приводит Тюменская облпрокуратура. «Саид Бурятский», или, по паспорту, Александр Тихомиров, родился в

1982 году в Улан-Удэ в семье русского и бурятки. В 15 лет принял ислам, учился в московском медресе «Расуль Акrame», суннитском медресе в городе Бугуруслан Оренбургской области. С 2002-го по 2005-й год Александр Тихомиров обучался в центре изучения арабского языка «Фаджр», изучал теологию в исламском университете «Аль-Азхар» в Египте, а затем у различных авторитетных ученых-шейхов в Египте и Кувейте. Сбежал из стран Ближнего Востока в Россию, обратив на себя внимание местных спецслужб.

В Генпрокуратуре РФ отмечают, что религиозное образование идеолог международного терроризма «Саид Бурятский» совмещал с боевой подготовкой в Саудовской Аравии. В России Тихомиров работал в религиозном издательстве «Умма» в Москве, служил при Московской соборной мечети и, официально, читал лекции о суннитском исламе, распространяемые на видео. Затем, в 2008 году, он тайно приехал на Северный Кавказ и принес присягу лидеру международных террористов Доку Умарову. В дальнейшем «Саид Бурятский» был причастен как полевой командир и непосредственный участник многочисленных терактов и нападений на федеральных служащих на Северном Кавказе. В частности, он считается организатором террористического взрыва 17 августа 2009 года в РОВД Назрани. Несколько раз распространял информацию о собственной гибели. 2 марта 2010 года был ликвидирован спецподразделениями ФСБ РФ в ингушском селе Экажево¹.

В результате необходимости противодействия новым видам террористических угроз в 21 веке авторами работы под руководством почетного работника Генеральной прокуратуры РФ Драпкина Л. Я., доктора юридических наук, профессора, разработана и внедрена на кафедре криминалистики УрГЮУ новая учебная дисциплина – спецкурс «Методика расследования преступлений террористической направленности» (Российские и Международные аспекты).

¹ «Лекции» террориста-богослова Саида Бурятского признаны экстремистскими Ленинским федеральным райсудом города Тюмени признаны экстремистскими видеоролики террориста и проповедника ваххабитского ислама Саида Бурятского. Архив Тюменского областного суда. г. Тюмень. 2012 г. См. Из архивных материалов Тюменского областного суда: Тюменский суд запретил к распространению на территории РФ также видеоматериал «Шейх Аль Албани о джихаде». Автором его является некий исламский богослов Шейх Мухаммад Насыруддин Ибн Нух Ибн Адам Наджати аль-Альбани из Албании. Архив Тюменского областного суда. 2012 г. г. Тюмень.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Публичное управление в современной России в настоящей монографии было рассмотрено с нескольких точек зрения, и это подтверждает неоднозначность как понимания сути явления (публичное управление), так и подходов к совершенствованию этого процесса в сложившихся социально-экономических условиях.

Публичное управление как процесс принятия решения и выбора в пользу заинтересованных сторон при разрешении социальных, экономических, политических, технологических, международных и конфессиональных противоречий основано на балансе прав, обязанностей и ответственности между федеральным центром государственного управления и региональными центрами государственной власти, между управляемыми и управляющими.

Прошедший 2017 год – это столетие Великой октябрьской революции. Сегодня средства массовой информации и научные публикации дают разностороннюю характеристику достижений СССР, но очень мало оценок в сфере государственного управления страной, роли советов, министерств, Госплана, особенностей банковской системы СССР, народного и партийного контроля, воспитания граждан с точки зрения публичного управления.

В настоящее время наблюдается тенденция усиления управления по целям на основе региональных и муниципальных проектных офисов при реализации государственных и муниципальных программ, которые призваны компенсировать недостатки самоуправления на основе рыночных отношений, и вводят плановую составляющую в государственное управление, что, на наш взгляд, необходимо для устойчивого развития государства. Однако в этом процессе полностью сохраняется администрирование в управлении, которое построено на выполнении предписанных правил и четкой иерархии отношений между субъектами управления.

Тенденции внедрения цифровизации в государственное управление, с одной стороны, ускоряют процесс принятия государственных решений, а с другой стороны, наблюдается перекладывание ответственности за эти решения на компьютеры и тех, кто удаленно управляет программами на этих компьютерах.

Если рассматривать взаимоотношения и взаимное управленческое воздействие между элементами социально-экономической системы, состоящей из государственного управления, нефинансового сектора, финансового сектора, домохозяйств и некоммерческих организаций, то мы насчитаем достаточно много противоречий между формальными и неформальными процессами и элементами этой социально-экономической системы, связанных с публичным управлением. Однако это тема отдельного исследования.

Наступивший 2018 год – год выборов Президента России. Очевидно, что все кандидаты представят свою программу развития нашей страны, укажут на недостатки, которые, с их точки зрения, необходимо устранить в целях устойчивого развития России. Кто и какие предложит конкретные пути, позволяющие развивать публичное управление, мы увидим в ближайшем будущем. Волеизъявление граждан на выборах покажет, кому они делегируют и доверят управление государством, чьи интересы будет представлять вновь избранный Президент России.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Гражданский кодекс Российской Федерации // «Собрание законодательства РФ», 05.12.1994, № 32, ст. 3301; «Российская газета», № 238-239, 08.12.1994.
2. Налоговый кодекс РФ (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 09.03.2010) // Российская газета, № 148-149. 06.08.1998.
3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06 октября 2003 № 131-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения 10.11.2017 г.).
4. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: федер. закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.garant.ru/12177515/#ixzz50Pp3qtyC> (дата обращения 05.12.2017 г.).
5. Концепция формирования механизма публичного представления предложений граждан Российской Федерации с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для рассмотрения в Правительстве Российской Федерации предложений, получивших поддержку не менее 100 тыс. граждан Российской Федерации в течение одного года [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://archive.government.ru/docs/20405/> (дата обращения 10.11.2017 г.).
6. О назначении Малышева В. М. заместителем члена ГКО Молотова В. М. по контролю за производством танков, Зернова П. М. первым заместителем НКТП и Горегляда А. А. заместителем наркома танковой промышленности: постановление ГКО № 1959 от 3 июля 1942 г. РГАСПИ. Ф. 644. Оп.1.Д. 40.
7. О распределении обязанностей между членами ГКО: постановление ГКО № 1241с от 4 февраля. РГАСПИ. Ф. 644. Оп.1. Д.20.
8. Распоряжение ФСБ РФ № 218 от 2006 года, Москва.
9. РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 163. Д. 1317.
10. РГАСПИ. Ф. 558. Оп. 11. Д. 151.
11. РГАСПИ. Ф. 644. Оп. 1. Д. 11.

12. РГАСПИ. Ф. 644. Оп. 1. Д. 12.
13. РГАСПИ. Ф. 644. Оп. 1. Д. 129.
14. РГАСПИ. Ф. 644. Оп. 1. Д. 8.
15. РГАСПИ. Ф. 644. Оп. 1. Д. 12. Л. 167.
16. РГАСПИ. Ф. 644. Оп. 1. Д. 40. Л. 112.
17. РГАСПИ. Ф. 644. Оп. 1. Д. 8. Л. 103.
18. РГАСПИ. Ф. 82. Личный фонд «Вячеслав Александрович Молотов».
19. РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 163. Д. 1317. Л. 19-31.
20. РГАСПИ. Ф. 558. Оп. 11. Д. 151. Л. 44-45.
21. РГАЭ. Ф. 8752. Оп. 4. Д. 108.
22. РГАЭ. Ф. 8752. Оп. 7. Д. 121.
23. «Лекции» террориста-богослова Саида Бурятского признаны экстремистскими. 2012 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://newdaynews.ru/yamal_ugra/397150.html
24. «Пройдет десяток лет, и этих встреч не восстановишь уже в памяти» // Источник. – 1997. – № 5. – С. 119-119.
25. Алебастрова И. А. Территориальное устройство публичной власти в условиях постиндустриального общества: проблемы, тенденции, перспективы // Актуальные проблемы российского права. – 2012. – № 4. – С. 19-24.
26. Архивные материалы большой палаты Европейского Страсбургского суда по делу «Быков против России». – Франция. Страсбург. – 2010. – 20 с.
27. Архивные материалы ФСБ республики Башкортостан. – Уфа, 2012 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gasrb.ru/barchd128.html>
28. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: учебник. – Москва: Издательство «Омега Л», 2010. – 293 с.
29. Ахрамеева О. В. Российское сервисное государство: теоретические основы и государственная стратегия обеспечения частных и публичных интересов // Юридические науки. – 2014. – № 4. – С. 10-16.

30. Барабашев А. Г., Страуссман Дж. Реформа государственной службы Российской Федерации в сравнительной перспективе // Вестник Московского университета. – 2005. – № 3 (21).
31. Беликов А. М. Государственный комитет обороны и проблемы создания слаженной военной экономики // Советский тыл в Великой Отечественной войне. Кн.1. – Москва: Мысль, 1974. – 239 с.
32. Блинова М. Общество потребления как феномен постиндустриального общества [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://docviewer.yandex.ru/view/341257419/?*=VnZtwFxv1GRc1X1wLk%2FCfhg7 (дата обращения 27.04.2017 г.).
33. Булаев А. Материалы семинара «Экстремизм – угроза государственности России». – Салехард, 2012. – 245 с.
34. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 25.05.2009 «О бюджетной политике в 2010-2012 годах» // Парламентская газета. – 2009. – № 28.
35. Волчкова Л. Т., Минина В. Н. Реформирование государственного управления в контексте основных тенденций развития современного общества // Государственное управление. Электронный вестник. – 2006. – № 7. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/reformirovanie-gosudarstvennogo-upravleniya-v-kontekste-osnovnyh-tendentsiy-razvitiya-sovremennogo-obschestva> (дата обращения: 06.11.2017).
36. Гапич А. Э., Лушников Д. А. Технологии цветных революций: монография. 2-е издание. – Москва: Инфра-М, 2014. – 126 с.
37. ГКО СССР постановления и деятельность 1941-1945 гг. Аннотированный каталог / отв. ред. А. К. Сорокин. Т.1. – Москва: РОССПЭН, 2015. – 1222 с.
38. Глава Интерпола Мирей Балестраззи. – Париж. Франция, 2012.
39. Глобального договора ООН в России. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.globalcompact.ru/10-princzipov.html> (дата обращения 10.11.2017 г.).
40. Горьков Ю. А. Государственный комитет обороны постановляет: (1941-1945). Цифры, документы. – Москва: Олма-пресс, 2002. – 575 с.

41. Данилов В. Н. Городские комитеты обороны России в годы Великой Отечественной войны // Россия в 1941-1945 гг. Проблемы истории и историографии. Межвуз. сб. науч. статей. – Самара, 1995. – С. 66-82.
42. Дела и судьбы / Т.И. Ефимова, М.А. Ардашева. – Свердловск, 1988. – С. 85-86.
43. Ермолов А. Ю. Танковая промышленность СССР в годы Великой Отечественной войны. – Москва: Литера–С, 2009. – 310 с.
44. Ершов В. Ректор Российской академии правосудия при Верховном суде РФ // Материалы международной конференции в заседании секции «Реализация решений Европейского суда по правам человека». – С-Петербург. – 2010. – 8 с.
45. Ефимова Т. И., Ардашева М. А. Турбомоторный: Дела и судьбы. – Свердловск: Сред. Уральское кн. изд-во, – 1988. – 400 с.
46. Закрытие интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.roi.ru/18723/> (дата обращения 10.11.2017 г.).
47. Захаров Н. А. Система русской государственной власти. – Москва, 2002. – 400 с.
48. Злоченко Я. М., Вафин Р. Р. Информационное обеспечение международного взаимодействия ФБР США в оперативно-розыскной деятельности процесса расследования преступлений террористической направленности // Международная конференция МГУ им. Ломоносова. – Москва, 2013. – С. 121-128.
49. Злоченко Я. М., Вафин Р. Р. Информационное обеспечение методами, средствами оперативно-розыскной деятельности процесса расследования преступлений террористического характера // Международная конференция МГУ им. Ломоносова. – Москва, 2014. – С. 111-119.
50. Злоченко Я. М., Вафин Р. Р. Международное взаимодействие на разных уровнях органов следствия и оперативно-розыскных подразделений – основной организационный метод расследования транснациональных преступлений // Материалы X1 международной конференции к 35-летию следственно-криминалистического комитета УрГЮУ, 2011. – С. 64-72.

51. Злоченко Я. М., Вафин Р. Р. Международное взаимодействие по противодействию транснациональному терроризму в государствах ШОС // Материалы международно-правового конгресса. – Екатеринбург, 2014. – С. 96-122.
52. Злоченко Я. М., Вафин Р. Р. Противодействие гипертерроризму – новой угрозе международной безопасности // Материалы международной конференции: научные труды. – Москва: Изд-во: РФЮрН, 2008. – № 8. – С. 26-28.
53. Злоченко Я. М., Вафин Р. Р. Противодействие транснациональной преступности террористической направленности в международной экономике, как угроза национальной безопасности России. УрЮИ МВД РФ, 2015. – С. 116-124.
54. Злоченко Я. М., Вафин Р. Р. Тактические приемы задержания вооруженных преступников в типичных оперативно-тактических ситуациях, 2014. – С. 226-228.
55. Злоченко Я. М., Вафин Р. Р. Трансграничная преступность: угроза международной безопасности и основные направления противодействия транснациональной организованной криминальной деятельности в сфере наркобизнеса, легализации преступных доходов и терроризма: монография. – Москва. Юрист, 2013. – С. 314-326.
56. ИКТ – компьютеризация как фактор социально-экономического развития России / под ред. Ю. Е. Хохлова, С. Б. Шапошникова. – Москва: Институт развития информационного общества, 2017. – С. 17-20.
57. Информационная безопасность и вопросы профилактики киберэкстремизма среди молодежи (сборник статей) / под ред. Г. Н. Чусавитиной, Л. З. Давлеткириевой, Е. В. Черновой. – Магнитогорск: МаГУ, 2013. – С. 103-112.
58. Информационное неравенство российского общества [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://bibliofond.ru/view.aspx?id=560302> (дата обращения 04.05.2017 г.).
59. Кайль Я. Я Зарубежный опыт внедрения стандартизации государственных и муниципальных услуг // Национальные и государственные интересы: приоритеты и безопасность. – 2010. – № 21. – С. 71-79.

60. Калашников Р. В, Попов С. А. Электронное правительство России: текущее состояние и причины отставания от международного опыта [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ego.uapa.ru/en/issue/2015/01/2/> (дата обращения 05.05.2017 г.).
61. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура. – Москва: ГУ ВШЭ, 2000. – 384 с.
62. Кнышевский П. Н. Государственный комитет обороны: методы мобилизации трудовых ресурсов // Вопросы истории. – 1994. – № 2. – С. 53-65.
63. Коженко Я. В., Мамычев А. Ю. Сервисное государство: проблемы теории и практики реализации // Власть. – 2010. – № 3. – С. 44-46.
64. Козбаненко В. А. Государственное управление: основы теории и организации: учебник. В 2 т. Т. 1 / под ред. В. А. Козбаненко. Изд. 2-е, с изм. и доп. – Москва, 2002. – 366 с.
65. Конвенция о правах и обязанностях государств (г. Монтевидео, 26 декабря 1933 г.) [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38249008#pos=1;-263 (дата обращения: 06.11.2017).
66. Кравченко А. Г., Мамычев А. Ю. Электронное государство: интерактивные формы организации публичной власти и этнокультурной политики. – Москва, 2014. – 119 с.
67. Лунев А. Е. Советское государственное управление в годы Великой Отечественной войны // Советское государство и право. – 1980. – № 5. – С. 69-78.
68. Малышев В. П., Долгин Н. Н.: Концепция комплексного управления безопасности территорий: монография. – Москва 2012. – С. 383-415.
69. Малышева М. А. Теория и методы современного государственного управления: учебно-методическое пособие. – Спб. :Отдел оперативной полиграфии НИУ ВШЭ – Санкт-Петербург, 2011. – 280 с.
70. Маряшева Е. К., Маслова С. В. Актуальные вопросы предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде Электронные госу-

дарственные услуги: проблемы и решения [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mosi.ru/en/node/5036> (дата обращения 29.04.2017 г.).

71. Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления международный опыт. – Москва, 2003. – 495 с.

72. Мягкая сила и психоанализ: истоки и современность. Дж. Най и его мягкая сила [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://studopedia.ru/1_59528_myagkaya-sila-i-psihoanaliz-istoki-i-sovremennost-dzh-nay-i-ego-myagkaya-sila.html (дата обращения: 06.11.2017 г.).

73. Надзорные материалы Президиума Верховного суда РФ. Архив Верховного суда РФ. – Москва, 2010. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://yandex.ru/search/?text=73> (дата обращения: 06.11.2017 г.).

74. Начала современного естествознания: тезаурус / В. Н. Савченко, В. П. Смагин. – Ростов н/Д.: Феникс, 2006. с. 336.

75. Обоснование основных направлений формирования и развития инфраструктуры электронного правительства и механизмов обеспечения ее эксплуатации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://gos.hse.ru/projects/detail/154/?IBLOCK=4> (дата обращения 09.11.2017 г.).

76. Оказание государственных услуг частными субъектами [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://finexg.ru/okazanie-gosudarstvennykh_uslug_chastnymi-subektami/ (дата обращения 08.05.2017 г.).

77. Осипова А. А., Крюков А. Ф. Проблемы становления сервисного государства в России // Вестник Красноярского государственного аграрного университета. – 2014. – № 2. – С. 18.

78. Охотский Е. В. Теория и механизмы современного государственного управления. В 2 т.. Т. 1; учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: издательство Юрайт, 2015. – 479 с.

79. Печенкин А. А. Государственный комитет обороны в 1941 году // Отечественная история. – 1994. – № 4-5. – С. 129, 132 – 133, 137.

80. Подовжний И. Председатель Новоуренгойской гордумы. Из материалов стратегического развития, определяющего экономическую безопасность РФ. –

ЯНАО, 2012. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://apparat.yanao.ru/awards/pochetnye-grazhdane/2017/podovzhniy-igor-moiseevich/> (дата обращения 08.05.2017 г.).

81. Понкин И. В. Общая теория публичного управления: Правовые основы, цели, принципы, инструменты, модели и концепты публичного управления: Лекционный курс / ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ. – Москва: Буки-Веди, 2016. – 252 с.

82. Понкин И. В. Правовые основы, цели, принципы, инструменты, модели и концепты публичного управления. – Москва, 2016. – 251 с.

83. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 22.12.2011 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://kremlin.ru/transcripts/14088> (дата обращения 29.04.2017).

84. Постиндустриализм и государство потребления [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://rusrand.ru/analytics/postindustrializm-i-gosudarstvo-potrebleniya> (дата обращения 24.04.2017 г.).

85. Правовой нигилизм в Российской Федерации: разновидности и последствия существования [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://revoition.allbest.ru/law/00368608_0.html (дата обращения 04.05.2017 г.).

86. Проведение государственного голосования в Интернет [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://nestor.minsk.by/sr/2004/02/40211.html> (дата обращения 10.11.2017 г.).

87. Пройдёт десяток лет, и этих встреч не восстановишь уже в памяти // Источник. – 1997. – № 5. – 7 с.

88. Резер Т. М. Основы права и правового обеспечения государственной гражданской службы: учеб. пособие. – Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2013. – 148 с.

89. Резер Т. М. Правовая база муниципальной службы: учеб. пособие. – Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2016. – 131 с.

90. Резер Т. М. Правовое обеспечение государственной гражданской службы: учеб. – метод. пособие. – Екатеринбург: Изд-во Урал. федер. ун-та, 2016. – 184 с.

91. Резер Т. М. Правовое обеспечение муниципального управления в схемах и таблицах: учеб. – метод. пособие. – Екатеринбург: Изд-во Урал. федер. ун-та, 2017. – 166 с.
92. Резер Т. М. Противодействие коррупции в сфере образования: учеб. пособие. – Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2015. – 115 с.
93. Репников Д. В. Уполномоченные Государственного комитета обороны в мемуарной литературе о Великой Отечественной войне: механизм назначения и функционирования // Вестник удмуртского Университета. – 2012. – Вып. 5-3. – С. 63-72.
94. Решением гражданской коллегии Верховного суда РФ была признана террористической и запрещена на территории России. Архивные материалы Верховного суда РФ. – Москва, 2012.
95. Савин С. Руководитель центра по противодействию экстремизму УМВД по ЯНАО. – Салехард, 2012. – 3 с.
96. Сведения о количестве поручений Правительству Российской Федерации, содержащихся в указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596-606 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://government.ru/media/files/Ao21PpfuHkUETnJteQ8nkosGa6Tjzbdy.pdf> (дата обращения 10.11.2017 г.).
97. Свирин М. Н. Бронебой шит Сталина. История советского танка 1937-1943. – Москва: Яуза, Эксмо, 2006. – 448 с.
98. Свирин. М. Н. Самоходки Сталина. История советской САУ 1919-1945. – Москва: Яуза, Эксмо, 2008. – 384 с.
99. Скоробогатов А. С. Перспективы постиндустриального общества в России в свете иерархичности национальных и региональных экономик // Экономический вестник Ростовского государственного университета. – 2008. – Том 6. – № 2. – С. 23-24.
100. Слобожанинов М. Народоправство и трудовое начало в исторических формах бытовых артелей // Серия брошюры: Кооперация и новый строй. Типогра-

фия инж. Г. А. Бернштейна, Рождественская 3-а. – Петроград, 1917. – № 1. – С 45.

101. Словари и энциклопедии на Академике [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://dic.academic.ru/> (дата обращения 05.05.2017 г.)

102. Спенсер М. Почему они не останавливаются // Однако. – 2013 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.odnako.org/> (дата обращения: 06.11.2017 г.).

103. Толковый словарь Ушакова [Электронный ресурс]. Режим доступа: b.scorecardresearch.com/p?c1=2&c2=23600742&cv=2.0&cj=1 (дата обращения 17.04.2017 г.).

104. Уровень жизни в России [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://nfor.org/stati/politika-i-obschestvo/uroven-zlizon-rosi.html> (дата обращения 30.04.2017 г.).

105. Черепанов В. В. Власть и война: сталинский механизм государственного управления в Великой Отечественной войне. – Москва: Известия, 2006. – 491 с.

106. Чиркин В. Е. Публичное управление: учебник. – Москва, 2004. – 475 с.

107. Что такое открытое правительство [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://open.gov.ru/opengov/> (дата обращения 28.11.2014 г.).

108. Экспертный совет представил своё видение концепции программы «Цифровая экономика» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://open.gov.ru/events/5515775/> (дата обращения 06.11.2017 г.).

109. Электронное правительство в РФ [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://gosuslugi.kck.ru/web/guest/vien_theory/-/assat_publisher/68bk/content/ (дата обращения 05.05.2017 г.).

110. Электронные государственные услуги: проблемы и решения [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.osp.ru/os/2011/06/13009978> (дата обращения 02.05.2017 г.).

111. Южаков В. Н. Качество государственных и муниципальных услуг: усилия и результаты административной реформы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 1. – С. 84-92.

112. Cuneo C. Globalized and localized digital divides along the information highway: a fragile synthesis across bridges, ramps, cloverleaves, and ladders // The 33-rd Annual Sorokin Lecture. – 2002. – pp. 231
113. Dowson S., Dargie C. New Public Management: A Discussion with Special Reference to UK Health // New Public Management: Current Trends and Future Prospects / ed. By K. McLaughlin, S. Osborne, E. Ferlie. London, 2002.
114. Grigoriadis, Theocharis. Religion, administration & public goods: Experimental evidence from Russia // Economic modelling. – № 66. – pp. 42-60.
115. Irving-Clarke, Yoric. The Coalition Government and Social Policy: Restructuring the Welfare State // Political studies review. – № 15 (4). – pp. 656-656.
116. Jaeger, WP; Lyons, J; Wolak. Political Knowledge and Policy Representation in the States // American politics re-search. – № 45 (6). – pp. 907-938.
117. Learn Management Concepts & Skills Rapidly. URL: <http://www.managementstudyguide.com/new-public-management.htm> (дата обращения 06.11.2017 г.).
118. Madimutsa, Clever; Pretorius, Leon G. Revisiting Trade Unions' Response to New Public Management: A Case From Zambia // Public personnel management. – № 46 (3). – pp. 288-307.
119. Martinez i Coma, Ferran; Nai, Alessandro. Ethnic diversity decreases turnout. Comparative evidence from over 650 elections around the world // Electoral studies. – № 49. – pp. 75-95.
120. Merkus, Sander; Veenswijk, Marcel. Turning New Public Management theory into reality: Performative struggle during a large scale planning process // Environment and planning c-politics and space. – № 35 (7). – pp. 1264-1284.
121. Nisar, Muhammad A. Practitioner Envy and Construction of the Other in Public Administration // ADMINISTRATION & SOCIETY. – № 49 (10). – pp. 1403-1423.
122. Site of the National Information Exchange Model. URL: <https://www.niem.gov/> (дата обращения 06.11.2017 г.).

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	3
1. ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ МОДЕРНИЗАЦИИ СОВРЕМЕННОГО ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ	8
1.1. Теоретические подходы к определению понятийно-терминологического аппарата современной модели государственного управления	8
1.2. Историческая обусловленность развития модели государственного управления в России	21
1.3. Административное реформирование государственного управления	41
1.4. Современные зарубежные направления модернизации публичного управления	62
2. ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ	71
2.1. Тенденции публичного управления в современной России	71
2.2. Сервисное государство в системе публичного управления	81
3. ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТЬЮ ТЕРРИТОРИЙ	119
3.1. Взаимодействие государственных силовых структур в управлении безопасностью на региональном уровне	119
3.2. Опыт противодействия террористической, экстремистской и религиозной угрозам	134
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	141
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	143

Научное издание

ОСОБЕННОСТИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Монография

Под общей редакцией Т. М. Резер

Александров Олег Григорьевич
Вафин Рашит Рафхатович
Запарий Василий Владимирович
Злоченко Яков Михайлович
Крупин Николай Михайлович
Минкевич Александр Евгеньевич
Пилявский Анатолий Прокопьевич
Сыманюк Нина Васильевна
Резер Татьяна Михайловна
Хорошкевич Наталья Геннадьевна

Ответственный за выпуск С. В. Кульпин
Редактор Е. В. Кеммет
Компьютерная верстка Е. В. Кеммет

Подписано в печать 29.10.2018. Формат 60×84/16

Усл. печ. л. 9,1. Уч. изд. 7,55 л.

Гарнитура Times.

Бумага офсетная. Тираж 500 экз. Заказ № 362.

Издательство Уральского университета
620000, Екатеринбург-83, ул. Тургенева, 4

Отпечатано в Издательско-полиграфическом центре УрФУ
620000, Екатеринбург-83, ул. Тургенева, 4

Тел.: +7 (343) 358-93-06, 350-90-13, 358-93-22, 350-58-20

Факс: +7 (343) 358-93-06

E-mail: press-urfu@mail.ru

<http://print.urfu.ru>

Монография подготовлена коллективом авторов-исследователей вопросов публичного управления в современной России и за рубежом. Сделана попытка рассмотреть тенденции модернизации современного публичного управления, проблемы взаимодействия гражданского общества с государственными структурами в публичном управлении на региональном уровне.

Работа будет интересна магистрантам направления «Государственное и муниципальное управление», а также всем занимающимся проблемами развития публичного управления.

